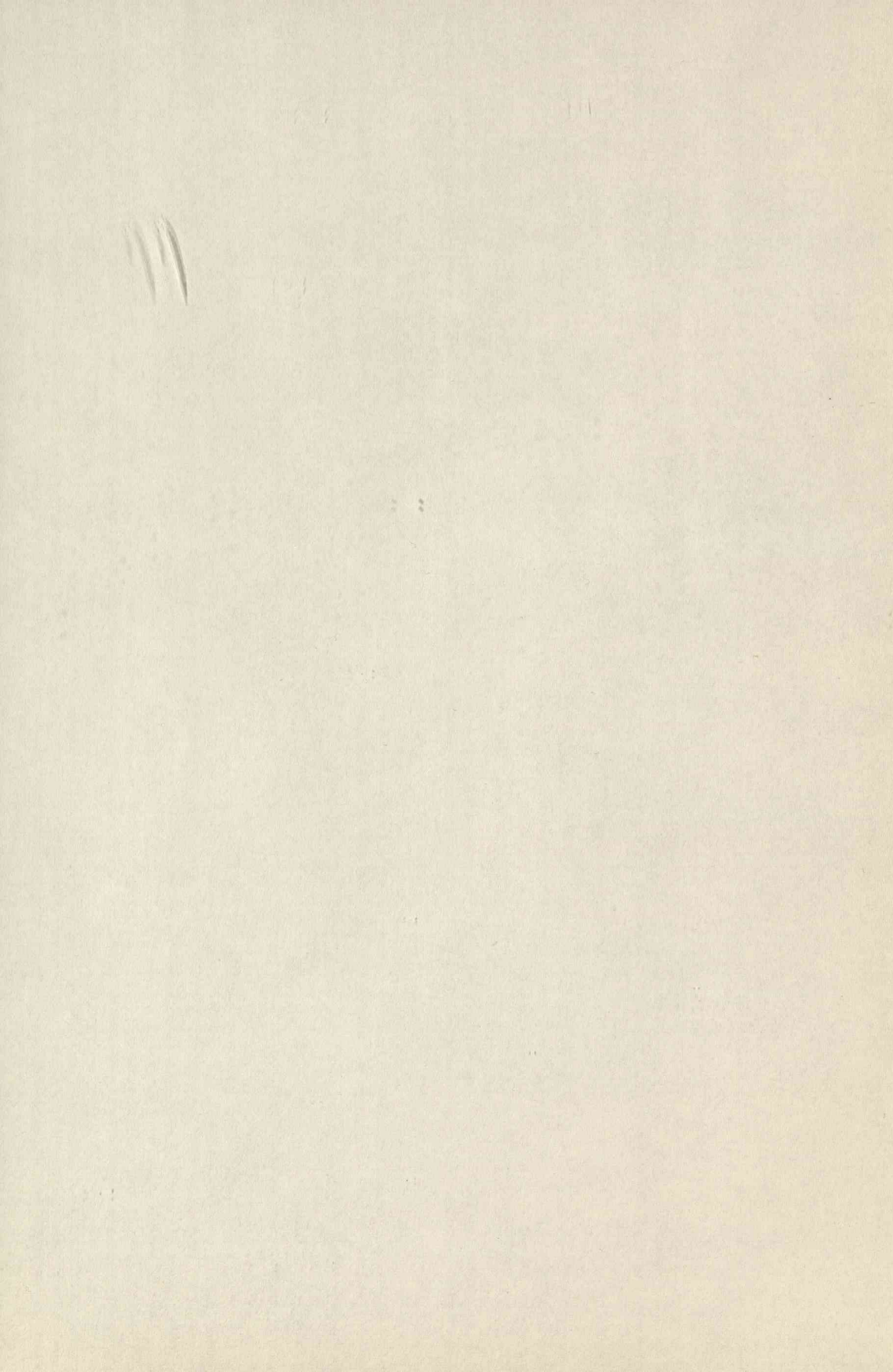


RICCARDO FAUCCI

FINANZA,
AMMINISTRAZIONE
E PENSIERO ECONOMICO

Il caso della contabilità di Stato
da Cavour al Fascismo

FONDAZIONE LUIGI EINAUDI - TORINO



FINANZIAMENTO
FONDAZIONE
E PENSIERO ECONOMICO

«Studi»
IL CASO DELLA CREDITABILITÀ DI STATO
— 20 —
DA CAVOUR AL FASCISMO

di
RICCARDO FAUCCI

TORINO - 1978

FONDAZIONE LUIGI EINAUDI

FINANZA, AMMINISTRAZIONE E PENSIERO ECONOMICO

IL CASO DELLA CONTABILITÀ DI STATO
DA CAVOUR AL FASCISMO

di

RICCARDO FAUCCI

| | |
|---|------|
| <i>Introduzione</i> | p. 9 |
| <i>Capitolo primo. Da Courvoisier a Cambrey-Digny (1868-1876): modello inglese o modello franco-belga?</i> | 19 |
| <i>Capitolo secondo. Finanza, amministrazione e classe politica da Depretis a Crispien (1876-1896)</i> | 81 |
| <i>Capitolo terzo. Liberismo economico e accentramento finanziario nell'«età luzzattiana» (1890-1910)</i> | 105 |
| <i>Capitolo quarto. Dalla dissoluzione dell'«antica regime» amministrativo al trionfo della tecnocrazia finanziaria (1911-1943)</i> | 143 |
| <i>Appendice. Elenco dei ministri delle finanze (1861-1943) e del tesoro (1877-1922)</i> | 195 |
| <i>Indice dei nomi</i> | 201 |

TORINO - 1975

FONDAZIONE LUIGI EINAUDI

FINANZA, AMMINISTRAZIONE E PENSIERO ECONOMICO

IL CASO DELLA CONTABILITÀ DI STATO
DA CAVOUR AL FASCISMO

di

RICCARDO FAUCCI

TORINO - 1975

INDICE DEL VOLUME

INTRODUZIONE

| | | |
|---|----|-----|
| <i>Introduzione</i> | p. | 9 |
| <i>Capitolo primo. Da Cavour a Cambray-Digny (1853-1876): modello inglese o modello franco-belga?</i> | » | 19 |
| <i>Capitolo secondo. Finanza, amministrazione e classe politica da Depretis a Crispi (1876-1890)</i> | » | 61 |
| <i>Capitolo terzo. Liberismo economico e accentramento finanziario nell'« età luzzattiana » (1890-1910)</i> | » | 105 |
| <i>Capitolo quarto. Dalla dissoluzione dell'« antico regime » amministrativo al trionfo della tecnocrazia finanziaria (1911-1943)</i> . . . | » | 143 |
| <i>Appendice. Elenco dei ministri delle finanze (1861-1943) e del tesoro (1877-1922)</i> | » | 195 |
| <i>Indice dei nomi</i> | » | 201 |

tratti tra il 1859 e il 1860, cfr. A. CAVALLOTTI, *Stato e società nella*, *Problemi dell'unificazione italiana*, Torino, Einaudi, 1968. Il volume del Capitolo (apparso nel 1969) rappresenta uno dei primi studi di ricostruzione dell'età post-unitaria attraverso le vicende delle istituzioni e dei corpi intermedi. Particolare importanza è maggiormente legata alla problematica giuridica, il volume di G. F. VENTURA, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, Laterza, 1969. In questo si è scritto in proposito negli ultimi anni, cfr. L. ZANZI, *Romano, Studi storici di storia dell'amministrazione nell'Italia post-unitaria*, « Quaderni storici », n. 18, 1971, pp. 583-597; R. ROSSINI, *Problemi dell'organizzazione amministrativa nell'Italia liberale*, ivi, pp. 649-730; cfr. anche R. ROMANELLI e altri, *Aggiornamenti bibliografici. Stato, amministrazione, classi dirigenti nell'Italia liberale*, ivi, n. 23, 1973, pp. 503-42. Problemi metodologici sono toccati - nel corso di un ampio esame di opere recenti - da M. TRAMACERA, *Dallo Stato liberale al regime fascista. Problemi e ricerche*, Milano, Feltrinelli, 1973, spec. parte I.

3. Questa espressione ci è stata suggerita da Norberto Bobbio.

INTRODUZIONE

Gli studi di storia dell'amministrazione, e in generale delle istituzioni statali, nell'età postunitaria, conoscono da oltre un decennio una promettente fioritura: collane specializzate, pubblicazioni giubilarie, ristampe di atti ufficiali si può dire costituiscano ormai una ricca biblioteca¹. Le ragioni di questo interesse possono a nostro parere ricondursi a due esigenze principali.

La prima, e più ovvia, è quella di far luce su aspetti della storia della società italiana troppo spesso trascurati dalla nostra tradizione storiografica; aspetti che riguardano la storia « non ufficiale »² del paese, ma che una volta chiariti permettono di comprendere meglio lo svolgimento della « grande » storia. Vediamo infatti come i recenti contributi – o almeno, i più « impegnati » fra essi – abbiano cercato di innestarsi nel grande dibattito sulle scelte della classe dirigente postunitaria, destinate a pesare sulla storia successiva del nostro paese.

1. Per una bibliografia essenziale di studi sulla storia amministrativa postunitaria usciti fra il 1960 e il 1968, cfr. A. CARACCIOLO, *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Torino, Einaudi, 1968². Il volume del Caracciolo (apparso nel 1960) rappresenta uno dei primi sforzi di ricostruzione dell'età postrisorgimentale attraverso le vicende delle istituzioni e dei corpi intermedi. Parimenti importante, e maggiormente legato alla problematica gramsciana, il volume di E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, Laterza, 1967. Su quanto si è scritto in proposito negli ultimi anni, cfr. I. ZANNI ROSIELLO, *Studi recenti di storia dell'amministrazione nell'Italia postunitaria*, « Quaderni storici », n. 18, 1971, pp. 663-98; R. RUFFILLI, *Problemi dell'organizzazione amministrativa nell'Italia liberale*, ivi, pp. 699-730; cfr. anche R. ROMANELLI e altri, *Aggiornamenti bibliografici. Stato, amministrazione, classi dirigenti nell'Italia liberale*, ivi, n. 23, 1973, pp. 603-42. Problemi metodologici sono toccati – nel corso di un ampio esame di opere recenti – da N. TRANFAGLIA, *Dallo Stato liberale al regime fascista. Problemi e ricerche*, Milano, Feltrinelli, 1973, spec. parte I.

2. Questa espressione ci è stata suggerita da Norberto Bobbio.

Sotto questo profilo, ci sembra che i filoni lungo i quali si sono mossi gli storici dell'amministrazione si colleghino a due questioni storiografiche fondamentali.

La prima questione, che riguarda il tipo di strutture istituzionali che il nuovo Stato si dette, solleva i seguenti interrogativi: quanto furono esse diverse dalle corrispondenti istituzioni dei paesi europei più progrediti? E quanto si scostarono dai programmi e dalle istanze originarie del movimento risorgimentale? È stato da tempo dimostrato che, dopo una fiammata di progetti autonomistici, ben presto prevalse la linea di limitare al massimo le autonomie locali, scegliendo la via del cosiddetto decentramento burocratico; di qui la proliferazione di uffici statali periferici strettamente dipendenti da Roma e investiti di funzioni che avrebbero ben potuto essere esercitate dagli enti territoriali elettivi. Rinunciando a creare un ordinamento locale in armonia con i « caratteri originari » della tradizione italiana, la classe dirigente dopo l'Unità preferì mutuare il già sperimentato sistema francese, d'altronde non in contrasto con il sistema sardo. Tali, in sostanza, le conclusioni delle più recenti ricerche sulla figura del prefetto, sull'ordinamento comunale e provinciale, come pure sulla « questione regionale » nel Risorgimento³.

Questa tesi della via « napoleonica » (o meglio, franco-piemontese) all'unificazione amministrativa converge con i risultati delle indagini degli storici economici, che hanno posto in luce gli effetti di lacerazione delle economie degli antichi Stati in conseguenza dell'estensione della tariffa doganale sarda, della preminenza accordata fin dall'inizio all'istituto di emissione piemontese, della riproduzione del sistema sardo di imposizione indiretta; mentre la forza di penetrazione dell'economia francese almeno per tutto il primo decennio unitario è testimoniata dalle vicende delle banche mobiliari e dagli investimenti francesi in alcuni fondamentali settori⁴.

3. Cfr. fra gli altri C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli*, Milano, Giuffrè, 1964; A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, Venezia, Neri Pozza, 1962, 3 voll.; R. C. FRIED, *Il prefetto in Italia*, Milano, Giuffrè, 1967; A. PORRO, *Dall'intendente subalpino al prefetto italiano, 1842-1871*, Milano, Giuffrè, 1972; Id., *Il prefetto e l'amministrazione periferica in Italia*, ISAP, Milano, Giuffrè, 1972; R. RUFFILLI, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura*, Milano, Giuffrè, 1971; E. ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alle regioni*, Bologna, Il Mulino, 1973.

4. Cfr. G. DI NARDI, *Le banche di emissione in Italia nel secolo XIX*, Torino, UTET, 1953, spec. parte II, capp. I e II. Sulla finanza locale cfr. F. VOLPI, *Le finanze dei comuni e delle province del Regno d'Italia (1860-1890)*, « Archivio econ. dell'unificazione italiana », Torino, ILTE, 1962, spec. pp. 19-23 e passim. Sugli investimenti francesi, cfr. J. BOUVIER, *Les interventions bancaires françaises dans quelques « grandes affaires » financières de l'Unité italienne, 1863-1870*, « Annali dell'Istituto G. G. Feltrinelli », IV, 1961,

La seconda questione storiografica riguarda l'ideologia della classe dirigente postunitaria, i valori intorno ai quali essa intese organizzare il consenso dell'opinione pubblica⁵. Anche qui lo studio delle istituzioni e della legislazione volta in vario modo a regolare la condotta dei cittadini e a influenzarne la formazione intellettuale – ordinamento penale, leggi sulla stampa, istruzione pubblica, ecc.⁶ – ha portato a contributi talvolta di prim'ordine. Si stanno invece muovendo soltanto i primi passi nello studio della storia interna dei corpi dello Stato chiamati ad applicare la legge (organi della pubblica amministrazione, magistratura, ecc.), i quali rappresentano anch'essi un veicolo importantissimo di diffusione dell'ideologia della classe dirigente⁷. In questo senso, il loro ruolo è tutt'altro che passivo: man mano che le carriere amministrative e giudiziarie vanno professionalizzandosi, è stata osservata la tendenza di questi organi ad affievolire il loro sentimento di identificazione con i valori professati dalla classe di governo, fino a creare un'ideologia propria, che giustifichi di fronte all'opinione pubblica (e di fronte agli altri poteri dello Stato) la

pp. 224-33 (riguarda esclusivamente il Crédit Lyonnais); B. GILLE, *Les investissements français en Italie, 1815-1914*, « Archivio economico » cit., Torino, ILTE, 1968, spec. parti III e IV. Mutuo dalla Francia risulta essere anche il sistema di controllo governativo sulle società commerciali: cfr. A. SCIALOJA - F. BELLÌ, *Alle origini delle istituzioni capitalistiche in Italia: il sindacato governativo sulle società commerciali e gli istituti di credito (1866-1869)*, « Riv. trimestrale di dir. pubbl. », 1972, n. 3, pp. 1514-31.

5. Anche questo è un filone coltivato con successo nell'ultimo decennio. Cfr. G. ARE, *Il problema dello sviluppo industriale nell'età della Destra*, Pisa, Nistri-Lischi, 1965 (una serie di studi sulla « filosofia economica » della classe dirigente); S. LANARO, *Nazionalismo e ideologia del blocco corporativo-protezionista in Italia*, « Ideologie », 1967, n. 2, pp. 36-93; M. SABBATINI, *Formazione e ideologia della società industriale in Italia, I. L'impresa industriale e l'ideologia imprenditoriale di A. Rossi*, ivi, 1970, n. 12, pp. 160-71; e il recentissimo G. BAGLIONI, *L'ideologia della borghesia industriale nell'Italia liberale*, Torino, Einaudi, 1974.

6. Su un aspetto particolare del sistema penale postunitario cfr. G. NEPPI MODONA, *Sciopero, Potere politico e magistratura 1870-1922*, Bari, Laterza, 1969; sulla legislazione della stampa utile (ma mediocre) G. LAZZARO, *La libertà di stampa in Italia dall'editto albertino alle norme vigenti*, Milano, Mursia, 1969, spec. capp. I-IV; sulla scuola cfr. G. TALAMO, *La scuola dalla legge Casati alla inchiesta del 1864*, Milano, Giuffrè, 1960.

7. Sulla pubblica amministrazione in Italia, cfr. la recentissima antologia con questo titolo, curata da S. Cassese, Bologna, Il Mulino, 1974, con numerosi brani storici. Sulla magistratura cfr. M. D'ADDIO, *Politica e magistratura (1848-1876)*, Milano, Giuffrè, 1966; E. R. PAPA, *Magistratura e politica*, Padova, Marsilio, 1973; sull'esercito, P. PIERI, *Le forze armate nell'età della Destra*, Milano, Giuffrè, 1962; G. ROCHAT, *L'esercito italiano da Vittorio Veneto a Mussolini*, Bari, Laterza, 1967; tutti studi che, sia pure con diversa angolatura, toccano problemi di storia interna di quegli istituti. Sulle funzioni, proprie della burocrazia, di assicurare il consenso sociale, cfr. A. NEGRI, *Burocrazia*, in « Enciclopedia Feltrinelli - Fischer », *Scienze politiche I (Stato e politica)*, Milano, Feltrinelli, 1970, pp. 35-41.

funzione di tutori, o esecutori, della legge, anche al di fuori di ogni controllo del potere politico: un'ideologia, insomma, da « corpi separati ».

Questo richiamo alla più scottante attualità ci permette di formulare la seconda esigenza cui lo studioso delle istituzioni non può sottrarsi: quella, appunto, di risalire alle radici storiche della cosiddetta « crisi dello Stato », oggi ormai da tutti avvertita. Il governo centrale, il cui ordinamento è ancora quello dell'Unità, si è visto rovesciare sulle spalle una somma ingentissima di funzioni economiche e amministrative. Nuove burocrazie sono state create per farvi fronte; ma è soprattutto sulle vecchie che è andato a ricadere il peso maggiore. La conseguenza è stata spesso che organi amministrativi originariamente creati con attribuzioni e compiti ben definiti e limitati hanno visto crescere le loro funzioni e i loro poteri, fino a costituirsi come centri di effettiva decisione politica.

Il « caso » che intendiamo esaminare – l'evoluzione del nostro sistema di amministrazione finanziaria e di contabilità dello Stato – ci sembra costituire un chiaro esempio di questo fenomeno.

Come per la storia della magistratura, anche per la storia dell'amministrazione finanziaria la chiave ideologica può essere di aiuto a spiegare l'evoluzione degli istituti. All'epoca della prima legge di contabilità dello Stato, nel 1869, e per molti decenni ancora, il principio cardine in materia finanziaria era il pareggio del bilancio, il quale rappresentava nello stesso tempo il parametro dell'efficienza amministrativa e il vincolo per qualsiasi politica economica. Oggi – dopo trent'anni di diffusione del keynesismo e della « finanza funzionale » – tale principio viene da tutti respinto come anacronistico. L'art. 81 della Costituzione, che ne perpetua lo spirito sancendo che « ogni legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte », è stato di recente definito come « uno degli ostacoli più gravi all'ammodernamento della politica finanziaria del nostro paese »⁸, inconciliabile com'è con una flessibile politica anticongiunturale.

Eppure, questa e simili norme che esprimono la medesima « filosofia » finanziaria, per contrastanti che siano con le esigenze del governo di una economia moderna, conservano ancora una notevole forza di suggestione. La Corte dei conti e la Ragioneria generale dello Stato, i due massimi organi di amministrazione e di sindacato del bilancio statale, in una simile ottica appaiono come gli estremi difensori della « sana » concezione della finanza, di fronte alle prevaricazioni degli altri poteri dello Stato e delle forze politiche. Alla sempre ribadita apoliticità, ovvia in uno Stato di diritto, fa così riscontro una sorta di autoinvestitura ideologica che si presta fatalmente a essere strumentalizzata a fini politici. Si ricordino le polemiche scoppiate un decennio fa intorno alla relazione dell'allora primo

8. Sono parole di F. CAFFÈ, *La « vischiosità delle procedure » nella spesa pubblica e le esigenze attuali della politica economica*, in A. PEDONE (a cura di), *La politica fiscale*, Bologna, Il Mulino, 1971, p. 215.

presidente della Corte dei conti sul « costo delle Regioni », di cui subito approfittarono le forze antiregionaliste ⁹.

Si è detto che la medesima linea ideologica riscontrabile nell'azione della Corte dei conti è condivisa dalla Ragioneria generale dello Stato, recentemente definita « una burocrazia orientata verso il risparmio, che ritiene il pareggio di bilancio come regola », per cui « persino nella legislazione e nei dibattiti parlamentari sulle leggi che la regolano, i suoi compiti sono fissati con espressioni che non lasciano spazio a equivoci. Ricorrono frasi come: “ contenere entro giusti limiti le pubbliche spese; assicurare le maggiori economie; limitare le spese; regolare e contenere le spese; assicurare la proficuità delle spese; ridurre o evitare l'aggravio di bilancio, ecc. ” » ¹⁰.

Se dunque l'ideologia dei due massimi organi di governo della finanza e della spesa pubblica è pressappoco la stessa, i poteri reali sono tuttavia molto diversi. In un recente dibattito sulla Corte dei conti è stata sottolineata la sporadicità del suo rapporto con il Parlamento, che pure dovrebbe costituire il suo interlocutore istituzionale. Il carattere meramente legalistico del controllo della Corte si riflette sul tenore delle sue relazioni ai rendiconti consuntivi, definite « un rituale, di cui il Parlamento non si è interessato »; mentre il preponderare dei controlli preventivi di legittimità ha fatto perdere di vista alla Corte la possibile adozione di « formule moderne di controllo, come il controllo contemporaneo, di gestione, o di *budgeting*, o altri » ¹¹.

All'esteriorità del sindacato della Corte fa riscontro invece l'azione della Ragioneria, che attraversa tutto l'iter del procedimento di spesa. È stato rilevato che la Ragioneria prende parte a tutte le fasi di esso, dal momento iniziale in cui si indicano le risorse a disposizione sulla base del bilancio preventivo, fino al momento conclusivo dell'esecuzione. Dato poi che « la scelta degli obiettivi viene fatta dopo la determinazione delle risorse », e la Ragioneria « è l'unico organo che ha un quadro globale

9. Si tratta dei lavori del cosiddetto « comitato Carbone » (Presidenza del Consiglio dei ministri, *Comitato tecnico di studio per l'accertamento degli oneri che potranno derivare alla finanza pubblica dalla costituzione e dal funzionamento delle regioni a statuto ordinario*, Roma, 1966). Cfr. i rilievi contenuti in *Rapporto sulle funzioni delle regioni a statuto ordinario e sul loro finanziamento* (a cura di F. Volpi e M. Bolchini Vaccari), in « La documentazione italiana », 1969, n. 45, pp. 9-13.

10. S. CASSESE, *Controllo della spesa pubblica e direzione dell'amministrazione*, « Politica del diritto », 1973, n. 1, p. 66.

11. M. S. GIANNINI, *Intervento sulla Corte dei conti*, « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 1973, n. 1, p. 6. Dello stesso autore cfr. anche la relazione al convegno del Movimento Gaetano Salvemini su *Lo sperpero del pubblico denaro*, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 91-116.

delle risorse disponibili e degli impegni», il potere politico ne risulta seriamente condizionato¹².

Oggi il discorso si sposta sul tipo di bilancio dello Stato e sulle funzioni che ad esso sono da attribuirsi nel quadro di una politica di piano. È stato detto che la funzione del bilancio non è solo di «assicurare un controllo finanziario e amministrativo-contabile che garantisca che i fondi pubblici vengano erogati soltanto nella misura e per le attività previste dalla legge», ma anche di «consentire un controllo manageriale o di efficienza interna alla pubblica amministrazione nell'impiego dei fondi ad essa assegnati»; inoltre, di «definire la strategia generale dell'azione pubblica» scegliendo fra programmi alternativi; e infine, di «permettere di verificare il contributo del bilancio al grado di realizzazione degli obiettivi generali della politica economica, che non dipendono soltanto dalla azione pubblica, ma della cui realizzazione quest'ultima è da ritenersi responsabile»¹³.

Il fatto che non si sia finora cercato di perseguire coerentemente questi quattro obiettivi spiega perché il bilancio dello Stato, sia per il suo ristretto orizzonte temporale, sia per la sua limitata estensione (oltre che per la disattuazione delle norme che lo disciplinano) tenda oggi a perdere sempre più di credibilità, se non addirittura di significato¹⁴. Le recenti proposte di adozione del sistema di bilancio pluriennale, del PPBS, e i ricorrenti appelli per l'adozione del sistema di cassa, dovrebbero servire a soddisfare le esigenze sopra indicate¹⁵.

12. Cfr. S. CASSESE, art. cit., p. 51. Il medesimo giudizio esprime anche G. RUFOLO, *Rapporto sulla programmazione*, Bari, Laterza, 1972, pp. 65 e segg. Negli anni passati, invece, alla Ragioneria generale si rimproverava soprattutto di rappresentare una sorta di duplicato della Corte dei conti, e si insisteva sulla necessità di considerare la Ragioneria «come amministrazione attiva a tutti gli effetti» (S. BUSCEMA, *Relazione al convegno su Lo sperpero del pubblico denaro* cit., p. 175). Non ci si scostava, come vedremo più avanti, dai termini del dibattito dei primi anni di questo secolo. Sulla filosofia legislativa postunitaria, cfr. G. GUARINO, *Efficienza e legittimità dell'azione dello Stato. Le funzioni della Ragioneria dello Stato nel quadro di una riforma della pubblica amministrazione*, in Ministero del Tesoro, *Ragioneria generale dello Stato, Saggi in onore del centenario della Ragioneria generale dello Stato*, Roma, 1969, pp. 29 e segg.

13. A. PEDONE, *I problemi istituzionali della spesa pubblica*, «La spesa pubblica», 1972, p. 277.

14. Cfr. A. PEDONE, art. cit., pp. 272 e segg.

15. Una discussione delle proposte in tal senso è nell'art. cit. del Pedone (di cui cfr. anche *Sul bilancio di cassa dello Stato: problemi e discussioni*, «Economia pubblica», 1972, n. 11-12, pp. 11-16). Cfr. inoltre U. ALLEGRETTI, *Il governo della finanza pubblica*, Padova, CEDAM, 1971 (soprattutto dal punto di vista giuridico); M. T. RISTUCCIA SALVEMINI, *Idee per un bilancio previsionale di cassa*, in *Saggi in onore della Ragioneria* cit., pp. 461-83; R. ONOFRI, *La programmazione di bilancio (PPBS)*, ivi, pp. 57-69; mentre sul «bilancio di contabilità economica nazionale» redatto ad opera della Commissione generale per la programmazione del settore pubblico (Ministero del bilancio), cfr. F. FORTE,

Questo rapido *excursus* nel dibattito contemporaneo non vuol essere fine a se stesso. La nostra ricerca – nella quale abbiamo cercato di tener sempre presente il legame dialettico fra strutture istituzionali e ideologie di cui le istituzioni sono immagine – è stata condotta avendo ben presente la situazione di oggi.

Il nostro ordinamento si rifà tuttora, almeno nelle sue larghe linee, al « modello » franco-belga che ispirò la legge Cavour di contabilità del 1853. Come vedremo, tale sistema – che trovò il suo coronamento con la legge Sella sulla Corte dei conti (1862) e con la legge Cambray-Digny del 1869 – cominciò a manifestare i primi cedimenti già verso la fine del secolo, quando il sorgere della grande industria di base grazie alle commesse statali servì a sviluppare una fitta rete di interessi economici fra governo e capitale privato, al di sopra dei controlli formali della Corte dei conti. Successivamente, il continuo ricorso al decreto legge durante la grande guerra dette il colpo di grazia al sistema, sottraendo al sindacato parlamentare il formidabile sforzo finanziario bellico e provocando la paralisi dell'attività delle Camere nel primo dopoguerra.

Si profilava una situazione di fatto sempre più divergente da quella di diritto. La disciplina giuridica della contabilità dello Stato si fondava sul presupposto di una spesa pubblica esigua, accentrata e dunque facilmente controllabile. La tendenza reale, a cui la mobilitazione bellica aveva dato la spinta decisiva, era invece nel senso di aumentare il numero delle gestioni fuori bilancio, di accrescere il parastato e di creare nuovi centri di decisione della spesa al di fuori dell'amministrazione centrale.

All'origine di questo fenomeno troviamo l'azione coerentemente perseguita da due notevoli statisti. Negli anni immediatamente precedenti lo scoppio della guerra, segnati dalla presenza al Ministero di Agricoltura di Francesco Saverio Nitti, vengono costituiti i primi grandi enti pubblici aventi lo scopo di sovvenire ai bisogni del Tesoro attraverso il rastrellamento del risparmio privato; corrispondentemente, venivano creati enti pubblici addetti al finanziamento delle imprese private. Se si tiene presente che in pochi anni vengono costituiti l'INA (1912), l'Istituto di credito alla Cooperazione (1913: dal 1923, Banca Nazionale del Lavoro), il Consorzio per sovvenzioni su valori industriali (1914), e che vengono potenziati antichi istituti come la Cassa depositi e prestiti – tutti enti legati

La programmazione della spesa pubblica, « Economia pubblica », 1972, nn. 1-2, pp. 3-9, il quale insiste sul fatto che « solo una stretta intesa politica fra Ministero del Tesoro e del Bilancio ... garantisce che la Ragioneria condizioni l'azione dei vari ministeri esattamente nel modo fissato dal bilancio di contabilità nazionale » (p. 5). Una bibliografia commentata di studi americani sul PPBS è quella di U. ALLEGRETTI, S. CASSESE, C. CASAROSA, *Studi recenti sul procedimento e la programmazione di bilancio negli Stati Uniti*, « Riv. trim. di diritto pubblico », 1973, n. 2, pp. 1011-24.

più o meno strettamente con il Tesoro – si potrà meglio comprendere la ragione del successo della mobilitazione economica durante la guerra.

Dal canto suo, l'amministrazione finanziaria centrale aveva conosciuto un lungo periodo di consolidamento fra il 1890 e il 1910, quando al dicastero del Tesoro sedette a più riprese Luigi Luzzatti, il quale perseguì il rafforzamento della Ragioneria generale ai fini di un più efficace controllo della spesa pubblica. A differenza di Nitti, Luzzatti non si proponeva obiettivi di « Stato industriale »; si servì piuttosto delle leve del Tesoro per compiere operazioni di « sana » finanza tradizionale, come la conversione della rendita del 1905-6. I suoi progetti fornirono però la materia per la riforma De' Stefani del 1923, in cui la preponderanza della Ragioneria generale è definitivamente consacrata.

Si è perciò creduto di poter individuare una vera e propria « età luzzattiana » nella storia dell'amministrazione finanziaria, come un'età in cui l'esigenza del sindacato parlamentare passa in secondo piano di fronte a quella dell'efficienza dei controlli interni della pubblica amministrazione. Non è un caso, del resto, che con i primi anni del secolo si chiuda l'età aurea dei parlamentari « spulciatori di cifre » del bilancio dello Stato. Lo scadimento di interesse per la discussione sul bilancio da parte delle Camere è avvertibile proprio da quegli anni. I Rubini, i Saporito vengono additati come eccezioni. Ma anche fuori del Parlamento l'interesse per il bilancio si circoscrive a pochi pubblicisti e studiosi, in cui un posto a parte spetta a Luigi Einaudi¹⁶.

Il fascismo – che si trovò a ereditare programmi e strumenti di intervento nell'economia contro cui cozzò invano il liberismo di De' Stefani – non fece altro che esasperare la situazione. Dato che la Corte dei conti non era più in grado di tutelare il diritto parlamentare al controllo della spesa, la riforma del 1933 – prendendone tacitamente atto – declassò la suprema magistratura contabile a organo di informazione del governo (e del Gran consiglio del fascismo!) circa la gestione della spesa. Dato che la Ragioneria generale si presentava ormai come l'unico organo efficiente dell'amministrazione finanziaria, la riforma del 1939 gli affidò in pratica i poteri di un vero e proprio superministero, fornito di attribuzioni in gran parte oggi conservate. La divaricazione fra l'accentramento dell'amministrazione finanziaria statale e la dispersione incontrollata del parastato era ormai giunta all'estremo.

Sulla base della documentazione cui abbiamo attinto (principalmente atti parlamentari e verbali di commissioni di riforma, oltre alla pubblici-

16. L'espressione « terribile e temibile spulciatore di cifre » riferita al Saporito (un grande proprietario terriero trapanese, per il quale la lettura del bilancio statale doveva costituire una specie di *hobby*) è di Luigi Einaudi (*Prefazione a Cronache economiche e politiche di un trentennio*, vol. III, 1910-1914, Torino, Einaudi, 1960, p. xv).

stica del tempo) ci pare legittimo definire il sistema finanziario-contabile da Cavour in poi come una manifestazione del principio dell'accentramento, attraverso un controllo legalistico della spesa statale che privilegia l'alta burocrazia finanziaria come garante della « sana » finanza, nel quadro di un sistema piuttosto originale rispetto ai modelli preesistenti. Questa originalità è dovuta in parte al fatto che alla costituzione e alle successive riforme dell'ordinamento finanziario e contabile collaborarono personalità politiche di grande rilievo, da Cavour a Sella, da Minghetti a Depretis, da Giolitti a Luzzatti, da De' Stefani a Thaon di Revel.

Questo lavoro vuole essere in effetti un contributo allo studio dell'influenza dei giuristi e degli economisti in Parlamento, al governo e nell'alta amministrazione, sulle nostre principali istituzioni finanziarie. Il ruolo dell'*economic adviser*, oggi tanto attuale, risponde fra l'altro all'esigenza di colmare il vuoto fra classe politica e mondo accademico e scientifico, approfonditosi dappertutto negli ultimi decenni a causa dell'accresciuta professionalizzazione e specializzazione delle attività¹⁷. In appendice a questo volume, abbiamo pensato di fornire la lista completa dei ministri delle finanze e del Tesoro dall'Unità alla caduta del fascismo, specificando la professione di ciascuno e il loro eventuale passaggio attraverso la pubblica amministrazione o gli altri corpi dello Stato. Risulta ben chiaro come, almeno per il primo trentennio unitario, fra la carriera universitaria, la pratica nell'alta amministrazione e l'arengo parlamentare non vi erano rigide barriere. In particolare, gli economisti erano molto più « disponibili » di adesso per la vita pubblica (parlamentare o amministrativa). I casi di Ferrara, di Scialoja, di De Cesare, economisti di professione che per periodi più o meno lunghi « servirono lo Stato » come membri della Corte dei conti, non sono casi sporadici. Se avessimo esteso l'indagine agli altri ministeri « economici », come quello di Agricoltura e quello dei Lavori pubblici, avremmo visto confermata la medesima tendenza: alto grado di « osmosi » fra politica, amministrazione e mondo scientifico-accademico fino al 1890 circa, poi brusco cambiamento durante l'età giolittiana (in cui si affermano le figure del « politico di professione »

17. Il recente congresso internazionale di storia economica (Copenaghen, agosto 1974) ha offerto l'opportunità per gli studiosi di storia della politica economica di riunirsi in una tavola rotonda sul tema « The Role of the Economists in Government ». Particolarmente interessanti i contributi concernenti il ruolo degli economisti dagli anni Trenta a oggi. Cfr. fra gli altri, C. UHR, *Economists and Policy-Making in Sweden, 1932-35*; S. RATNER, *The Role of Selected Economists in U. S. Economic Policy-Making, 1933-35*; D. WINCH - S. HOWSON, *The Economic Advisory Council in Britain during the 1930's*; A. W. COATS, *Economists in the British Civil Service Since 1945*; W. R. ALLEN, *American Economists and the Trade Expansion Act, 1962*; S. BORNER, *Alternative advisory Strategies in Economic Policy, illustrated by the U. S. Council of Economic Advisers*.

e del « burocrate puro », con i caratteri mantenuti ancor oggi).¹⁸ Durante il periodo fascista si assiste in apparenza al rilancio dell'economista come uomo politico; solo in apparenza, però, perché i vari De' Stefani, Acerbo, Serpieri, Tassinari, Thaon di Revel (chiamati a responsabilità di governo nel corso del ventennio), o diventano ministri per meriti fascisti (Acerbo) oppure vengono impiegati come « tecnici » senza vero potere di decisione politica, e accantonati non appena la loro presenza comincia a diventare imbarazzante (Serpieri soprattutto, ma anche De' Stefani).

Una prima stesura di questo lavoro ha beneficiato di un finanziamento della Fondazione Luigi Einaudi, che qui si ringrazia. Per gli ulteriori approfondimenti della ricerca, l'autore ha potuto valersi della partecipazione al gruppo di studio sulla « Pianificazione delle decisioni amministrative di spesa » costituito presso l'ISPE di Roma. L'autore desidera altresì esprimere la propria gratitudine al prof. Sabino Cassese dell'Università di Napoli per i suoi amichevoli consigli e suggerimenti; al prof. Piero Barucci dell'Università di Firenze per i suoi commenti e osservazioni durante la fase di avanzamento del lavoro; e al prof. Norberto Bobbio dell'Università di Torino per aver letto e discusso il lavoro nella sua fase finale. Naturalmente, nessuno di questi studiosi è responsabile per le manchevolezze e i limiti di questa ricerca. Il più cordiale ringraziamento, infine, al presidente del comitato scientifico della Fondazione Einaudi, prof. Mario Einaudi, che ha permesso la pubblicazione di questo studio nella collana di monografie della Fondazione.

18. Per esempio, dei diciassette ministri delle finanze del periodo 1861-1888, soltanto cinque possono essere considerati « politici puri », senza una particolare formazione economica. Tutti gli altri, o insegnarono nell'Università oppure scrissero di economia nel corso della loro vita. Al contrario, fra il 1888 e l'avvento del fascismo, sono i « politici » a prevalere (20 contro 14 economisti e pubblicisti in materie economiche). Naturalmente, il significato di questi dati non deve essere sopravvalutato. L'« economista » Luzzatti fu anche uno dei protagonisti della vita politica italiana fra '800 e '900, come pure l'« economista » Boselli. Altri « economisti » – per esempio, Luigi Rava o Angelo Majorana – rimasero invece soprattutto dei tecnici.

CAPITOLO I.

DA CAVOUR A CAMBRAY-DIGNY (1853-1876): MODELLO INGLESE O MODELLO FRANCO-BELGA?

1. *La francofilia amministrativa del Piemonte albertino e il giovane Cavour.*

Quando il Cavour assume il dicastero delle finanze, nell'aprile del 1851 (dall'ottobre del 1850 era ministro di Agricoltura), il regno di Sardegna non è solo l'unico Stato italiano in cui la carta costituzionale non sia stata revocata dopo gli eventi del 1849; è anche quello che presenta un ordinamento amministrativo rinnovato, grazie soprattutto al riformismo albertino del ventennio precedente. Prima di salire al trono, Carlo Alberto aveva avuto modo di meditare « un sistema di governo che rannodasse l'amministrazione cogli interessi de' proprietari... Era da lui conosciuta l'imperiosa necessità di procurare ai sudditi una legislazione compiuta, divisa in codici distinti secondo la diversità delle materie, e corrispondente a quella de' popoli più civili d'Europa ». È pur vero – ammette Federico Sclopis, autore di questo brano – che il sovrano « quando giunse il momento di attuare codesti divisamenti,... non poté o non volle adoperare i mezzi più pronti e ricisi che valessero a produrre un effetto desideratissimo sull'universale ». Il suo principale collaboratore, il ministro degli interni Tonduti della Scarena, aveva grande esperienza amministrativa, conseguita in Francia con i Borboni; « ma egli, contristato dalla recente caduta di quella dinastia... temeva che da qualche larghezza di discussione sorgesse inevitabilmente una minaccia alla solidità delle istituzioni monarchiche »¹.

1. F. SCLOPIS, *Storia della legislazione italiana dall'epoca della rivoluzione francese, 1789, a quella delle riforme italiane, 1847*, Torino, Unione tipografico-editrice, 1864, p. 270.

Al di là dei sentimenti personali che animavano gli uomini dell'età albertina, ci sembra che in essi prevalesse un preciso orientamento politico e culturale: la simpatia per l'esperienza della Restaurazione francese, con il suo cauto riformismo e soprattutto con la sua conservazione di parte dell'eredità legislativa e amministrativa napoleonica. Ecco perché fra i primi provvedimenti del sovrano è la creazione di un Consiglio di Stato (editto del 18 agosto 1831), data « la memoria di quei mirabili lavori fattisi dal Consiglio di Stato in Francia sotto l'impero di Napoleone I »². Parimenti francese è l'ordito su cui una speciale commissione preparò il nuovo codice civile; tanto è vero che il Solaro della Margherita definì questo una « copia del codice Napoleone », lamentando che così « si affogava il germe delle istituzioni monarchiche, onde dovea essere informato, nella quintessenza dello spirito liberale che favorisce le rivoluzioni »³. Allo stesso modo, furono ispirati alla legislazione transalpina i codici penale, penale militare e di commercio emanati fra il 1839 e il '43 sotto l'impulso del presidente della Commissione legislativa Giuseppe Barbaroux. E i legami con la Francia si fecero più solidi anche sul piano culturale, dopo la convenzione del '43 sulla proprietà letteraria⁴. Come è noto, il grosso delle riforme amministrative albertine fu varato nel 1847, con l'istituzione della Cassazione, la Camera dei conti, l'emanazione del codice di procedura penale e la riforma dell'ordinamento comunale e provinciale, naturalmente sul modello francese. La monarchia costituzionale del marzo 1848 nasceva trovando ordinamenti già formati.

« Ah! si j'étais anglais... Mais enfin je suis piémontais ». Così scriveva nel suo diario il giovane Cavour, nel 1834⁵. Erano quelli gli anni cruciali della sua formazione economica e politica: la lettura dei riformatori legislativi e degli economisti classici inglesi, da Bentham a James Mill a MacCulloch; lo studio sul funzionamento della *Poor Law*; finalmente il viaggio in Inghilterra compiuto nel 1835 insieme a Pietro Derossi di Santarosa, cugino di Santorre⁶. Dai suoi scritti di quegli anni risulta l'antipatia per l'ambiente francese

2. Ivi, p. 272.

3. Ivi, p. 279.

4. Ivi, p. 310.

5. Riportato da R. ROMEO, *Cavour e il suo tempo, 1810-1842*, Bari, Laterza, 1971², p. 379.

6. Cfr. R. ROMEO, op. cit., pp. 455 e segg.

della Restaurazione (diverso atteggiamento mostra per il regime di Luigi Filippo), e quindi per l'atmosfera politica in cui veniva prendendo corpo il riformismo albertino. Il suo liberalismo lo porta a essere indifferente verso la pioggia di regolamentazioni di quegli anni, e ad occuparsi piuttosto dello spontaneo sviluppo delle forze economiche: dalle statistiche della produzione del riso e della lana, allo stato dei trasporti ferroviari e lacustri, ai bilanci delle banche di emissione⁷. Ma anche se il continuo ricorrere allo strumento legislativo nelle questioni economiche sembra a Cavour un residuo della mentalità dell'*ancien régime*, il suo liberalismo non dottrinario gli suggerisce di non escludere *a priori* la necessità di un simile intervento. Una volta ministro di Agricoltura, la sua linea economica sembra ispirarsi al realistico empirismo che dieci anni prima egli aveva ammirato nel suo idolo politico, sir Robert Peel⁸. A un liberista intransigente come Francesco Ferrara iniziative come il trattato di commercio con la Francia, come il progetto di tariffa doganale del 1851, e ancor più come i privilegi accordati alla Banca nazionale sarda, sembrano altrettanti tradimenti della fede comune: « *Cesserò per sempre di ricordare al ministro Cavour i principii da cui era ispirato lo scrittore Cavour, l'economista Cavour, il deputato Cavour* »⁹.

Lo stile cavouriano nel procedere alle riforme emerge chiaramente dalle vicende del suo progetto sull'«ordinamento dell'amministrazione centrale, della contabilità generale e della Corte dei conti», presentato alla Camera il 5 marzo 1852.

2. L'amministrazione finanziaria sabauda fino al 1853: un processo di stratificazione.

L'amministrazione finanziaria sarda era rimasta solo sfiorata dal riformismo albertino. Prima dell'occupazione napoleonica, al vertice

7. Cfr. *Ouvrages politiques-économiques par le comte C. Benso de Cavour, Président du Conseil et Ministre des affaires étrangères de S. M. le Roi de Sardaigne*, Coni, par B. Galimberti, 1855; e la recente raccolta di *Scritti di economia 1835-1850* a cura di F. Sirugo, Milano, Feltrinelli, 1962.

8. Per l'elogio cavouriano dell'opera del Peel, cfr. specialmente *Della questione relativa alla legislazione inglese sul commercio dei cereali* (1845), in *Opere politico-economiche del conte Camillo Benso di Cavour ...*, dispensa seconda, Cuneo, Galimberti, 1855, pp. 213-90. L'articolo, che era apparso originariamente in francese nella « *Bibliothèque universelle de Genève* », è ora riprodotto nella lingua originale in *Scritti di economia cit.*, pp. 156-209.

9. « *La Croce di Savoia* », I, 12 dic. 1850, ora in F. FERRARA, *Opere complete*, vol. VII a cura di F. Sirugo, Roma 1970, p. 160.

di essa stava il Generale di finanza, che dirigeva due «aziende»: quella delle finanze, cui erano affidate l'amministrazione dei comuni, la riscossione dei tributi diretti, l'amministrazione dei beni demaniali, la somministrazione dei fondi alle altre aziende per il pagamento delle spese statali, ecc.; e l'azienda delle gabelle, cui faceva capo l'amministrazione delle dogane e delle privative. Il Generale di finanza, assieme ai capi di tutte le altre aziende, preparava poi il «bilancio universale», da sottoporsi all'approvazione di un altro organo, il Controllore generale. Costui era a sua volta membro del Consiglio di finanze, presieduto dal primo Presidente della Camera dei conti, e i cui due altri membri erano il Contadore generale, che provvedeva ai bisogni finanziari delle forze armate, e il Primo segretario di guerra, incaricato – nonostante il suo nome – dell'«ispezione di tutto l'economico delle aziende, e di presentare alla firma reale tutti i provvedimenti relativi alle medesime i quali si preparavano negli uffici delle stesse aziende»¹⁰.

Il sistema era il risultato di una stratificazione plurisecolare. L'organo intorno a cui ruotava l'amministrazione finanziaria era il Consiglio di finanza, istituito da Carlo Emanuele I e riformato nel 1717 da Vittorio Amedeo II. Il Contadore e il Controllore generale erano stati creati da Emanuele Filiberto per provvedere all'erogazione di fondi per l'esercito e al sindacato su di essa, al di fuori di ogni controllo della Camera dei conti, che risaliva addirittura al 1351. Solo con il «regolamento delle aziende» di Vittorio Amedeo II (15 agosto 1730) si attuò la separazione fra l'amministrazione «morale» (cioè civile) e quella «economica» (cioè tanto finanziaria quanto militare), affidando la prima a tre ministeri (degli esteri, degli interni e di guerra, marina e Sardegna) e confermando la direzione della seconda nelle mani del Generale di finanza per la parte finanziaria e del Contadore generale per quella militare.

10. Ministero del Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, *Raccolta dei vari atti riguardanti l'amministrazione e la contabilità generale dello Stato dal 1852 al 1887*, vol. I, 1852-1858, Roma, Tip. Nazionale, 1888, p. 8. Per una storia delle aziende (il cui termine deriva dallo spagnolo *hacer*, fare) cfr. il classico L. CIBRARIO, *Origine e progressi delle istituzioni della monarchia di Savoia sino alla costituzione del regno d'Italia*, Firenze, coi tipi di M. Cellini, 1869, pp. 292 e segg. Per l'amministrazione finanziaria, cfr. ora G. QUAZZA, *Le riforme in Piemonte nella prima metà del Settecento*, Modena, S.T.E.M., 1957, vol. I, p. 63: «il controllore generale ... diventa un vero e proprio ministro del tesoro; ... il generale delle finanze ha invece ... compiti più vicini a quelli dei moderni ministri della economia ...».

Nonostante che esistesse un regolare ministero della guerra, dunque, la gestione finanziaria delle forze armate rimaneva sottoposta ai vecchi organi. A parte stavano poi due altre aziende, quella dell'Artiglieria e fabbriche, e quella della Real casa, i cui capi erano di grado inferiore a quello dei capi delle aziende principali, e non facevano parte del Consiglio di finanza.

Nella sua relazione al Senato sul progetto cavouriano il senatore Luigi Des Ambrois poteva definire il vigente sistema come uno nel quale « i ministri non amministravano », mentre « agli amministratori... mancava il diritto di firmare gli atti principali del proprio dicastero ». Quanto al Consiglio di finanza, esso era « un misto di elementi giudiziarii ed economici che senza averne alcuna responsabilità statuiva in cose di amministrazione attiva »¹¹. Le riforme della Restaurazione non avevano modificato questo stato di cose. Era stato creato, con regia patente del 12 marzo 1816, un ministro delle finanze; ma venivano mantenuti tanto l'ufficio del Controllore generale (che anzi per i primi tempi assume anche la carica di ministro), quanto il Consiglio di finanza.

Le riforme del 1816-17, dovute al Controllore generale Giancarlo Brignole, se contribuirono ad ammodernare l'amministrazione subalpina, ebbero il difetto di introdurre una nuova distinzione, quella fra attività « direttiva » ed « esecutiva », che permise il mantenimento delle aziende sottratte al controllo ministeriale. Esse furono fissate a sette (interno, finanze, guerra, artiglieria, gabelle, real casa e marina), alcune delle quali facevano capo a più di un ministero. Per esempio, quella dell'interno dipendeva tanto dal ministero omonimo, quanto da quelli di grazia e giustizia, dell'istruzione pubblica (creato nel '47), di grazia e giustizia (istituito nel '31), dei lavori pubblici (dal 1847) e di agricoltura (1848). Il personale dell'azienda dipendeva però esclusivamente dal ministero dei lavori pubblici. Complessivamente i bilanci particolari delle aziende e degli altri organi assimilati (le poste, l'ispezione dell'erario, ecc.), dodici in tutto, venivano fusi nel bilancio universale compilato a cura del ministro delle finanze. L'esercizio finanziario durava diciotto mesi. Il controllo sui bilanci non era affidato alla Camera dei conti, bensì al Consiglio di stato, la cui sezione di finanza fu a lungo presieduta da Prospero Balbo (membro influente di essa era Ilarione Petitti di Roreto). Il Cibrario rileva con fiera che fin dal 1832 quell'organo « domandava quasi tutte quelle

11. *Raccolta di atti cit.*, p. 234.

riforme economiche dalla Camera elettiva e dal Senato introdotte dopoché ci reggiamo a forma costituzionale »¹²; ma fu il medesimo Consiglio a richiedere la soppressione del ministero delle finanze e il ritorno al puro sistema delle aziende; richiesta che non ebbe seguito.

3. *Il dibattito sulla riforma Cavour del 1853.*

Di fronte a un ordinamento così farraginoso, il progetto Cavour si proponeva – nelle parole del ministro – di « coordinare le diverse parti dei servizi centrali in modo da comporre un insieme d'amministrazione finanziaria, il quale aumenti la rapidità dell'azione governativa, dia maggiore autorità ai funzionari provinciali, porti unità nei lavori che dai medesimi si compiscono e li conduca a pro del benessere universale. Si otterrà questo scopo concentrando l'azione governativa nei ministeri, aumentando le attribuzioni e l'importanza degli uffici provinciali, attribuendo al ministro delle finanze l'esclusiva amministrazione dei proventi, la responsabilità della regolarità dei pagamenti di tutte le spese dello Stato e l'iniziativa parlamentare delle medesime »¹³. Il controllo costituzionale avrebbe dovuto essere affidato a una nuova Corte dei conti sul modello franco-belga.

La commissione della Camera incaricata di esaminare il progetto si dichiarò d'accordo – per bocca del relatore on. Paolo Farina – con lo spirito di esso, e specialmente con l'abolizione delle aziende, proponendo però l'accantonamento della parte riguardante il controllo finanziario e l'istituzione della Corte dei conti. Fu così che la figura del Controllore generale di finanza sopravvisse fino alla riforma del 1859.

Controllo finanziario e abolizione delle aziende erano i due punti cruciali del progetto, destinati ad accendere una vivace discussione. Da sinistra, l'on. Matteo Pescatore protestò per la mancata istituzione della Corte, istituzione tanto più necessaria in quanto l'abolizione delle aziende concentrava nelle mani del ministro l'intera gestione finanziaria. Da destra, il futuro presidente del Consiglio Luigi Federico Menabrea lamenta che con l'abolizione delle aziende si rende onnipotente il ministro, data l'inconsistenza pratica del « dogma » della responsabilità ministeriale. Anche altri più vicini al ministero, come il Mellana, esprimono il timore che le nuove direzioni generali, che

12. L. CIBRARIO, op. cit., pp. 299-300.

13. *Raccolta di atti cit.*, p. 20.

sarebbero dovute dipendere dai ministeri, avrebbero riprodotto in sé i medesimi difetti delle aziende, e suggeriscono di non interporre nessun nuovo ufficio fra il ministro e le divisioni ministeriali già esistenti.

Anche la definizione della materia dell'esercizio finanziario solleva qualche obiezione. Per l'art. 7 del progetto «l'esercizio comprende i proventi accertati e le spese compiute, non meno che i diritti acquistati dallo Stato e dai suoi creditori dal 1° gennaio al 31 dicembre. Esso però si protrae a tutto giugno dell'anno successivo, unicamente per le operazioni relative alla riscossione di quei proventi, alla liquidazione e al pagamento di quelle spese»¹⁴. Si toccava in tal modo la spinosa questione dei residui. Già una regia patente del 20 marzo 1823 aveva protratto l'esercizio finanziario (che aprendosi il 1° gennaio, si chiudeva il 31 marzo dell'anno seguente) al 30 giugno per le riscossioni e i pagamenti¹⁵. Sembra perciò all'on. Chiarle che riducendo l'anno finanziario a 12 mesi i residui si accresceranno; anche perché l'articolo non chiarisce se in caso di opere in corso di esecuzione, si intenda trasportare a residuo l'intera somma impegnata oppure la parte corrispondente all'opera ancora da eseguire. La replica del relatore Farina e del commissario del governo Teodoro Derossi di Santarosa non è molto convincente. Essi si limitano a rassicurare il collega che il prolungamento dell'esercizio a giugno permetterà da solo una drastica riduzione del carico dei residui. Della necessità di definire rigorosamente questi ultimi, non sembra loro il caso di occuparsi.

Si apriva dunque una lacuna nel nostro ordinamento, destinata a essere sanata solo dopo lunghe polemiche e numerosi sforzi di riforma.

Importante è anche la divergenza fra Cavour e Matteo Pescatore in materia di categorie del bilancio. Il Pescatore vorrebbe che le categorie fossero specificate al massimo, in modo da evitare storni occulti.

14. Anche questo articolo è ispirato alla legge belga del 15 maggio 1846, che stabiliva che «les ordonnances que les comptes reinsegnent comme restant à payer à l'époque de la clôture de l'exercice, et dont le payement a été autorisé par des crédits régulièrement ouverts, seront acquittées et portées en dépense au compte de la trésorerie, au moment où ces paiements auront lieu jusqu'à l'expiration du terme de déchéance» (Ministero del Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, *L'ordinamento della contabilità di Stato all'estero*, vol. I, *Stati europei*, Roma, Tip. Nazionale Bertero, 1911, p. 26). Vedremo in seguito che il problema dei residui animerà il dibattito sulla contabilità durante e dopo la preparazione della legge del 1869, specie per merito di Sella e Cambray-Digny.

15. Cfr. L. CIBRARIO, op. cit., p. 297.

Il ministro replica però che « il nostro, fra tutti i bilanci d'Europa, è quello diviso in maggior numero di categorie. Io trovo che questo è opportuno; ma porta pure con sé molti inconvenienti, dappoiché richiede un maggior numero di crediti supplementari »; e ammonisce che « dopo un dato tempo si produrrà una reazione: non si voteranno più i bilanci per categoria, si voteranno per ministeri, ... poiché quando una Camera avrà impiegato due o tre sessioni per votare un bilancio secondo il sistema del deputato Pescatore, si stancherà e voterà cumulativamente, ed a passo di carica »¹⁶.

La parte del progetto relativa ai contratti pubblici e agli enti su cui esercitare una vigilanza finanziaria suscita reazioni divergenti in liberisti e vincolisti, in giurisdizionalisti e clericali. L'on. Polto propone di estendere la trattativa privata ad una molteplicità di casi; l'on. Mellana, anch'egli ultraliberista, vorrebbe che fosse soppresso il consiglio delle miniere, in quanto ente superfluo dopo l'adozione del regime privatistico¹⁷. Contro la proposta si schiera però il Menabrea: « Il ne faut pas perdre de vue que les mines sont une des richesses du pays et qu'il ne peut pas être facultatif à chaque industriel de les exploiter selon son bon plaisir en ayant seulement égard à ses intérêts personnels »¹⁸. E poiché il Mellana replica che in Inghilterra non esistono ispettori governativi delle miniere, il ministro dei lavori pubblici Pietro Paleocapa osserva che, a differenza che in Inghilterra, « da noi, ingegneri che conoscano perfettamente il servizio delle miniere non ve ne sono altri che quelli dello Stato, perché i soli educati da lunga pezza al disimpegno di questo ramo di pubblico servizio »¹⁹.

Dal canto suo Lorenzo Valerio, che porta nel dibattito una vena giurisdizionalistica, domanda che insieme all'inventario dei beni demaniali venga comunicato al Parlamento anche lo stato dei beni della religione dei SS. Maurizio e Lazzaro e dell'Economato dei benefici vacanti, così come già avviene dei loro bilanci. Il ministro dell'interno Gustavo Ponza di San Martino gli risponde però che « lo Stato non ammette che il Parlamento eserciti atti di amministrazione...

16. *Raccolta cit.*, p. 160.

17. Il regime minerario era stato disciplinato dall'editto albertino del 30 giugno 1840, destinato a durare fino alla legge 20 novembre 1859, n. 3755. Cfr. *Repertorio di Amministrazione pubblica per gli Stati di S. M. il Re Vittorio Emanuele II*, Torino, Stamperia Arnaldi, 1860, pp. 869 e segg.

18. *Raccolta cit.*, p. 207.

19. *Raccolta cit.*, p. 211.

I ministri d'altronde non hanno che un'altissima tutela, un altissimo controllo degli atti di questa amministrazione, il qual controllo è sufficiente perché si abbia la certezza che questo corpo così ricco non possa far atto contrario al bene del paese... »²⁰.

Il dibattito al Senato – in cui relatore della commissione fu il Des Ambrois – si svolse sulla falsariga di quello alla Camera. Portavoce dell'opposizione di destra fu il sen. Di Castagnetto, che oltre a riprendere il motivo della difesa della funzione delle aziende, sollevò la questione del visto con riserva che il Controllore generale (in attesa della « nuova » Corte dei conti) è tenuto ad apporre ai mandati di pagamento che il governo riterrà di autorizzare nonostante il suo precedente rifiuto. La riserva sembra al Castagnetto « pericolosa o inutile. Pericolosa, se si tratta di rendere il Parlamento giudice fra il ministero che ordina e il controllore che ricusa la vidimazione... Inutile, perché la vidimazione con riserva non può né accrescere, né diminuire in nulla la responsabilità ministeriale... Il controllore è un impiegato dipendente e amovibile, e sarebbe... un aggravare la responsabilità ministeriale, dando ai ministri carico di non aver annuito alle di lui osservazioni, quando essi soli debbono rispondere dei loro atti »²¹. Osservazione, questa, piuttosto calzante, alla quale il Des Ambrois risponde ribadendo la provvisorietà del provvedimento, ma anche la perfetta costituzionalità del visto con riserva in sé, in quanto il potere legislativo non viene chiamato a decidere se la spesa deve eseguirsi o no (il che sarebbe un venir meno alla separazione dei poteri), ma a giudicare dell'operato del governo in sede di rendiconto consuntivo.

Il progetto Cavour divenne la legge 23 marzo 1853, n. 1483. Essa fu corredata di due regolamenti: il primo, approvato con RD 23 ottobre 1853, n. 1611, per l'esecuzione del titolo I (ordinamento dell'amministrazione centrale); il secondo, approvato con RD 30 ottobre 1853, n. 1615, sui bilanci, il patrimonio, i contratti e le spese dello Stato.

4. La legislazione « straordinaria » del 1859 e la pluralità dei regimi finanziari vigenti.

Come è ben noto, il 1859 fu un anno straordinariamente importante ai fini dell'unificazione amministrativa italiana. Si può affer-

20. *Raccolta cit.*, pp. 175-76.

21. *Raccolta cit.*, p. 293.

mare che la struttura amministrativa del futuro Regno, nelle sue grandi linee, abbia preso forma due anni prima della proclamazione ufficiale dell'unità.

Le conseguenze politiche della legislazione del '59 sono state di particolare rilevanza. A differenza che nel 1853, quando il dibattito sul progetto Cavour si svolse con la partecipazione di tutte le forze politiche rappresentate nel Parlamento subalpino, le leggi del 1859 – in virtù dei pieni poteri attribuiti al governo con la legge del 25 aprile di quell'anno – furono promulgate senza alcuna discussione parlamentare. Per decreto legge vennero approvati il codice penale militare (1° ottobre), la legge comunale e provinciale Rattazzi (23 ottobre), la legge sull'ordinamento giudiziario, la legge Casati sulla pubblica istruzione, la legge di pubblica sicurezza (tutte il 13 novembre), le leggi sulla sanità, sui lavori pubblici, sulle miniere cave e usine, i codici di procedura civile e penale, il codice penale, la legge sul regolamento dei conflitti di giurisdizione (tutte il 20 novembre)²².

22. Nel 1860, alla vigilia cioè dell'unità, la legislazione amministrativa sarda vigente si presentava come segue:

| | 1815-1847 | 1848-1858 | 1859 |
|---------------------------------|--------------------------------------|----------------------------|------------------------------|
| Amministr. centrale dello Stato | | | l. 15 nov. 1859, n. 3746 |
| Ammin. comun. e prov. | | | l. 23 ott. 1859, n. 3702 |
| Atti del governo | | l. 23 lu. 1854, n. 1731 | |
| Boschi e selve | regie patenti 1° dic. 1833, n. 28 | | |
| Caccia | regie patenti 16 lu. 1844, n. 450 | | |
| Cassa depositi e prestiti | | l. 30 lu. 1857, n. 2256 | |
| Cassa ecclesiastica | | l. 28 mag. 1855, n. 873 | |
| Cimiteri e sepolture | | D. R. 17 apr. 1848, n. 721 | |
| Compulsione militare | | | D. R. 23 genn. 1859, n. 3319 |
| Consigli di governo | | | l. 30 ott. 1859, n. 3708 |
| Consiglio di Stato | | | l. 30 ott. 1859, n. 3707 |

Di questa imponente produzione legislativa – Guido Astuti l'ha definita « una vera e propria codificazione del diritto pubblico » – fanno parte le leggi sull'amministrazione finanziaria²³. Il 30 ottobre vengono emanati quattro decreti, rispettivamente sulla soppressione della Camera dei conti e del Controllo generale della finanza (n. 3705), sull'istituzione della nuova Corte dei conti per il regno sardo e la Lombardia (n. 3706), sulla disciplina e le attribuzioni del Consiglio di Stato (n. 3707), sul contenzioso amministrativo (n. 3708). Di lì a pochi giorni viene emanata una nuova legge sulla contabilità di Stato ad opera del ministro delle finanze Giovan Battista Oytana, la quale non fa altro che adattare il testo della legge Cavour alla nuova realtà dovuta all'istituzione della Corte dei conti, introducendo

| | 1815-1847 | 1848-1858 | 1859 |
|---|------------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| Corpi morali | | l. 5 giu. 1850, n. 1038 | |
| Corte dei conti | | | l. 30 ott. 1859, n. 3706 |
| Dazi, pesi pubbl., diritti di piazza | | l. 16 febr. 1854, n. 1662 | |
| Debito pubbl. dello Stato | regio editto 24 dic. 1819 | | |
| Elezioni politiche | | | l. 20 nov. 1859, n. 3877 |
| Espropriazione per utilità pubblica | regie patenti 6 apr. 1839 | | |
| Foro ecclesiastico | | l. 9 apr. 1850, n. 1013 | |
| Guardia nazionale | | l. 4 mar. 1848, n. 675 | |
| Istruz. pubblica | | | l. 13 nov. 1859, n. 3725 |
| Miniere, cave e usine | | | l. 20 nov. 1859, n. 3755 |
| Opere pie | | | l. 20 nov. 1859, n. 3779 |
| Opere pubbliche | | | l. 20 nov. 1859, n. 3754 |

Fonte: *Repertorio di amministrazione pubblica* cit.

23. G. ASTUTI, *L'unificazione amministrativa del regno d'Italia*, Napoli, Morano, 1966, p. 25. I documenti sull'unificazione finanziaria del 1859-60 sono riprodotti (insieme ad altro materiale del decennio successivo) in L. Izzo, *La finanza pubblica nel primo decennio dell'Unità italiana*, Milano, Giuffrè, 1962, parte II.

altresì vari ritocchi che saranno mantenuti dalla legislazione successiva. Così l'art. 22 definisce la nuova categoria delle *spese d'ordine e obbligatorie*, «i cui fondi possono essere oltrepassati senza preventiva autorizzazione». Viene inoltre allungato l'elenco dei casi in cui si possono stipulare contratti a trattativa privata, senza formalità di incanti. Infine è prevista una eccezione al divieto di pagamenti in acconto, per «i contratti... che occorre fare con stabilimenti industriali di notoria solidità, i quali non usino di assumere l'incarico di lavori e provviste senza l'anticipazione di una parte del prezzo» (art. 25). Si era alla vigilia di nuovi sforzi militari, e l'allargamento delle maglie dei controlli finanziari sembrava costituire un cammino obbligato.

Di questa legge (13 novembre 1859, n. 3747) venne approvato il regolamento con RD 7 novembre 1860, n. 4441. Sia l'una che l'altro entrarono in vigore il 1° gennaio 1861 nelle province lombarde, emiliane, marchigiane e umbre del Regno sardo. Nelle altre, invece, per tutto il 1861 rimasero in vigore le norme di contabilità dei vecchi Stati, finché il nuovo ministro delle finanze del Regno d'Italia, Pietro Bastogi, prefiggendosi di realizzare entro il '62 l'unicità del bilancio statale, presentò il 3 novembre 1861 due distinti progetti. Il primo, che dava luogo al RD 3 novembre 1861, n. 302, riproduceva in pratica la legge Oytana (e quindi la legge Cavour), salvo una presa di posizione per un tipo di bilancio di cassa, su cui né la legge Oytana né quella Cavour si pronunciavano chiaramente. L'art. 2 del decreto diceva infatti che «la parte del bilancio che riguarda l'entrata comprende tutte le somme delle quali si prevede la riscossione», e l'art. 4 che «la parte del bilancio che riguarda la spesa comprende tutte le somme delle quali si prevede l'uscita». Una dizione apparentemente pacifica, su cui invece si eserciteranno gli sforzi interpretativi degli studiosi e dei politici per molti anni a venire. Il secondo progetto (n. 303) riguardava la soppressione degli uffici di contabilità generale di Napoli, Palermo e Firenze e l'applicazione del decreto precedente a quelle province. In ciascuna delle tre capitali veniva istituita una direzione speciale del Tesoro dipendente dal ministro delle finanze.

Non pago di questo sforzo, il Bastogi presentava alla Camera il 21 novembre del '61 un nuovo disegno di legge «per l'amministrazione del pubblico denaro e per i conti dell'erario», dizione insolita per indicare un ennesimo progetto di legge di contabilità che avrebbe dovuto unificare definitivamente i regimi esistenti. Contemporaneamente, il Bastogi presentava un progetto per l'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia.

Il primo progetto Bastogi non giunse neppure alla discussione. Diversa sorte, come vedremo, ebbe invece il secondo. Per allora si rimaneva dunque con due distinti (anche se assai simili) ordinamenti, uno per il Centro-nord e l'altro per il Sud, con notevole disagio per l'amministrazione.

5. Il primo biennio della Destra: piemontesismo e ottimismo economico.

Come si è in precedenza accennato, la posizione del Cavour in materia di amministrazione e contabilità dello Stato risulta del tutto scevra di dottrinarismo. In particolare risulta assai in ombra la sua « anglomania »; l'unica apertura verso il modello britannico è rappresentata dalla sua convinzione circa l'opportunità di limitare al massimo il numero delle voci e degli articoli di bilancio.

D'altra parte, non c'è dubbio che il modello di amministrazione finanziaria francese fosse allora ben più conosciuto (e ammirato) in Piemonte, che non quello inglese. Scrivendo nel 1851, Francesco Ferrara esaltava la sagacia finanziaria con cui i ministri francesi – fra cui il banchiere Fould – erano riusciti ad ammortizzare la maggior parte del debito pubblico, laddove il *sinking fund* di Pitt non aveva dato gli esiti sperati ²⁴.

Vi è però un carattere che distingue il pensiero finanziario del Cavour anche da più illuminati economisti contemporanei, a cominciare dallo stesso Ferrara. È la relativa indifferenza di fronte al fenomeno dell'aumento delle spese pubbliche. Per Cavour, « col progredire della civiltà crescono i bisogni; col crescere dei bisogni aumentano le spese » ²⁵. Il « progredire della civiltà » per lui non coincide necessariamente, come invece per i liberali dottrinari, con l'affermazione del regime liberale rappresentativo in un numero sempre maggiore di paesi; esso si identifica con la crescita della società civile e della struttura economica. L'aumento di spese « è una fatale necessità cui hanno dovuto soggiacere non solo i governi costituzionali, ma anche tutti i governi assoluti » ²⁶. Cavour non accoglie, insomma, la meccanica equazione libere istituzioni = sviluppo economico. Mentre un Ferrara grida l'allarme per l'aumento del *deficit* del bilancio sardo, Cavour ribadisce che il *deficit* non dipende dal sistema

24. *Le nostre finanze*, « La Croce di Savoia », 16 febbraio 1851, ora in *Opere complete*, vol. VII cit., pp. 152-4.

25. C. CAVOUR, *Opere politico-economiche* cit., p. 441.

26. C. CAVOUR, *op. cit.*, p. 450.

politico, ma dalla struttura economica. Replicando al reazionario maresciallo De La Tour che imputava all'adozione del regime parlamentare l'aumento della spesa, lo statista affermava che « se l'onorevole preopinante facesse ricerca sui bilanci dei paesi che non hanno mutato i loro ordini politici, io sono persuaso che ei vedrebbe le spese attuali dei medesimi di molto maggiori di quelle, a cui soggiacevano nel secolo scorso ». Allo stesso modo, « le finanze possono peggiorare sia adottando il sistema rappresentativo sia mantenendo il sistema assoluto »²⁷.

Questo subordinare la finanza allo svolgimento dell'economia, che fa del Cavour quasi un precursore di Adolph Wagner e della sua « legge della progressione dei bilanci », e che era un criterio assai ragionevole nel giudicare la reale situazione della finanza del nuovo Stato, non venne invece ripreso dai successori immediati dello statista piemontese. Per la maggior parte degli uomini della Destra, il deficit è colpa dei governanti e soltanto di essi. Questo schematismo serviva a meraviglia per screditare di fronte all'opinione pubblica l'operato dei governi provvisori del 1859-60, che erano stati costretti a largheggiare nella spesa. Era dunque un argomento a favore dell'accentramento dell'amministrazione finanziaria. Per due autori come Musso e Plebano, che scrivono nel 1863 per il pubblico francese, le spese eccessive – prodotto della « cattiva finanza » – sono imputabili alle due cattive e opposte forme di governo, assolutistica e rivoluzionaria. « Si le gouvernement de Naples, des mains des Bourbons (août et septembre 1860) fût passé dans des mains expérimentées, et, pour abréger, dans celles de personnes designées par le gouvernement central, peut-être eût-on menagé plus de 100 millions de francs »²⁸. Ai due autori poco importava che fra i ministri del dittatore Garibaldi a Napoli vi fosse uno Scialoja, assistito da due collaboratori come Antonio Ciccone e Carlo De Cesare²⁹; importante era riaffermare la

27. C. CAVOUR, op. cit., p. 452.

28. A. PLEBANO - G. A. MUSSO, *Les finances du Royaume d'Italie considérées par rapport à l'histoire, à l'économie publique, à l'administration et à la politique*, Paris, Guillaumin, 1863, p. 125.

29. Cfr. C. DE CESARE, *La vita, i tempi e le opere di Antonio Scialoja*, Roma, Tip. del Senato, 1879, pp. 134-52. Anche per un altro conservatore come Ruggiero Bonghi all'aggravamento della situazione finanziaria avevano contribuito le amministrazioni dei governi provvisori, i quali « si trovarono tutti, più o meno, costretti a lenire e conciliare gli animi, sgravando le popolazioni ... di ben 47 milioni all'anno di imposte, ed aumentando le spese ... di forse meglio del triplo ... Questi benefici ai privati consistevano in accrescimento d'impieghi e di stipendii,

necessità di una rapida estensione alla penisola degli ordinamenti piemontesi.

La convinzione non del tutto disinteressata che bastasse sostituire all'incapace classe di governo dei vecchi Stati la sperimentata *élite* politica e burocratica subalpina perché lo stato della finanza e della economia rifiorissero, si accompagna nei primi anni dell'Unità a un'altra illusione destinata ben presto a svanire: quella della « naturale » ricchezza del paese. Un autorevole esponente della Destra, Valentino Pasini, concludendo la propria relazione alla Camera intorno alla richiesta di un prestito di 500 milioni presentata dal ministro Bastogi il 29 aprile 1861 (quando era ancor vivo il Cavour), affermava che « l'Italia ha per sé non solo un grande avvenire politico, ma eziandio uno splendido avvenire economico e la sua condizione finanziaria non potrà non innalzarsi colla potenza politica e colla prosperità economica. In questo suo avvenire politico, economico e finanziario l'Italia ha anche un solidissimo argomento per dover attendersi non solo quel giusto equilibrio tra le spese e le entrate che abbiamo più sopra contemplato, ma ancora quell'esuberanza che fosse richiesta onde far fronte agli interessi di ogni ulteriore spesa straordinaria, sia per la difesa nazionale, sia pei lavori di pubblica utilità »³⁰.

Piemontesismo amministrativo e *laisser-faire* economico erano tutt'uno, anche per gli esponenti della Destra provenienti dai vecchi Stati. Fra i primi atti del ministro Bastogi — che era un grosso finanziere livornese — va inclusa l'estensione a tutto il Regno delle imposte piemontesi di registro e di bollo, della tassa di successione, dell'imposta sui beni di manomorta (introdotta in Piemonte sin dal 1851), dell'imposta sulle società commerciali, dell'imposta sulle concessioni governative. Di lì a poco, il 5 dicembre 1861, fu esteso al resto d'Ita-

ad organismi più semplici surrugando per questo fine de' più complicati... cosicché all'amministrazione si faceva coda, come ai teatri... In questa maniera di spendere furono assai più famose, che non si sa comunemente, le due Amministrazioni garibaldine di Napoli e di Sicilia... Ne' Governi provvisorii di quell'anno, ricordo un solo uomo il quale, trovatosi a capo della finanza d'uno degli Stati italiani, si provasse di resistere alla calca: e fu lo Scialoja, in Napoli. Ma appunto n'ebbe così laceri i panni, che ha penato sei anni a ricucirsegli » (*Storia della finanza italiana dal 1864 al 1868. Lettere di Ruggiero Bonghi al comm. Giuseppe Saracco*, Firenze, Le Monnier, 1868, pp. 33-4).

30. Citato da A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana dalla costituzione del nuovo regno alla fine del secolo XIX*, vol. I. Dal 1861 al 1878, Torino, Roux, Frassati e C., 1899, p. 70.

lia il decimo di guerra sulle imposte dirette e indirette esistenti, cui erano già assoggettate le province centro-settentrionali³¹.

Naturalmente, non tutti gli esponenti della Destra (Cavour a parte) erano indifferenti di fronte al problema dell'efficienza della spesa pubblica. Negli anni precedenti, i due maggiori economisti meridionali trapiantati in Piemonte, cioè Francesco Ferrara e Antonio Scialoja, avevano bollato il regime borbonico non già di eccessivo fiscalismo, ma di inutili sperperi, data l'improduttività della sua spesa. « I governi dispotici – scriveva il Ferrara nel '51 – non hanno che due capitoli essenziali nel loro bilancio: la lista civile e l'esercito; tutto il resto non ne merita l'attenzione; tutti i bisogni morali o materiali dei popoli sono partite o ignote affatto, o accidentali; pei governi liberi, non c'è bisogno del popolo a cui non deve aprirsi la mano, larga di bene e avara solo d'inutili dispendi; e quanto più ha risparmiato il dispotismo sull'istruzione, sui comodi, sulla prosperità, sull'onore, e anche diremo sui piaceri del popolo, tanto più si troverà pesante il nuovo bilancio d'un governo libero »³². Scrivendo sei anni più tardi, lo Scialoja rilevava che, se la pressione tributaria media nel Regno delle due Sicilie ammontava a sole 21 lire annue contro le 26 del Regno di Sardegna, i benefici della spesa pubblica in Piemonte erano assai maggiori di quelli nel Napoletano, e che di essi si doveva tener conto, nel giudicare della « felicità » dei sudditi dell'uno e dell'altro paese³³.

Sia come sia, la rigidità di molte voci della spesa pubblica apparve subito evidente, comunque la si giustificasse. Per questa fondamentale ragione, il pareggio del bilancio venne ricercato più ricorrendo all'aumento delle entrate che non al contenimento delle spese. Nella seduta del 17 dicembre 1861, il Bastogi affermava che non si poteva attendere lo sviluppo della ricchezza del Mezzogiorno per introdurvi nuove imposte³⁴. Si era alla vigilia dello scoppio del brigantaggio, e le parole del ministro si rivelano di una impressionante cecità economica e politica.

31. Cfr. A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana* cit., pp. 79-83.

32. *Le nostre finanze*, « La Croce di Savoia », 6 dicembre 1851, ora in *Opere complete*, vol. VII cit., p. 127.

33. A. SCIALOJA, *I bilanci del Regno di Napoli e degli Stati sardi*, Torino, Guigoni, 1857. Cfr. C. DE CESARE, *La vita ecc.* cit., pp. 280-5.

34. Cit. da G. PARRAVICINI, *La politica fiscale e le entrate effettive del regno d'Italia, 1860-1890*, « Archivio economico dell'unificazione italiana », serie II, vol. I, Torino, I.L.T.E., 1958, p. 16.

6. *Un organismo nuovo: la Corte dei conti.*

Un'eccezione al rigoroso piemontesismo dominante è invece il progetto sulla nuova Corte dei conti del Regno, che il Bastogi presentò alla Camera nella tornata del 21 novembre 1861.

Nella relazione, il ministro diceva di aver tenuto conto degli ordinamenti degli antichi Stati, oltre che dei sistemi francese e belga.

Un rapido confronto del progetto con la legge 30 ottobre 1859, n. 3706 sulla Corte dei conti del Regno sardo varrà a mettere in rilievo l'originalità del nuovo istituto. L'organico della Corte risulta ampliato, e viene introdotta la figura del procuratore generale (nella legge del '59, invece, il pubblico ministero era esercitato a turno annualmente da uno dei « maestri-ragionieri »). Le attribuzioni in materia di sindacato sul bilancio vengono maggiormente precisate; sono previsti poteri di vigilanza sulla riscossione delle entrate, mediante ispezioni presso le amministrazioni (artt. 26-31).

Dopo l'approvazione alla Camera, relatore al Senato fu Luigi Cibrario, che a nome dell'Ufficio centrale propose alcuni non secondari emendamenti. Una prima modifica riguardava l'abolizione della distinzione fra « consiglieri », incaricati dell'esame del bilancio preventivo, e « ragionieri », incaricati della verifica del rendiconto consuntivo. Un'altra si riferiva all'ufficio del procuratore generale, introdotto (come si è detto) sul modello francese. Per Cibrario, però, la legge napoleonica non era da seguire su questo punto, dato che rare sono le circostanze in cui la Corte funge da vero e proprio tribunale. Le funzioni di pubblico ministero possono perciò essere affidate a un consigliere, secondo il modello belga.

Approvato dal Senato nei termini suggeriti dalla relazione Cibrario, il progetto tornò alla Camera, dove è il nuovo ministro delle finanze, Quintino Sella, che lo presenta il 17 marzo 1862. Tre mesi dopo l'on. Massimiliano Martinelli, a nome della commissione di finanza, presenta la relazione, la quale si distingue dalle precedenti per ampiezza e minuziosità, oltre che per il tentativo di sistemazione teorica del nuovo istituto fra gli altri poteri dello Stato. La Corte è emanazione della potestà sovrana, e non del semplice esecutivo. Questo carattere richiederebbe che alla nomina dei presidenti e dei consiglieri partecipassero tutti gli organi costituzionali. Fra il sistema francese, in cui i membri della Corte sono di nomina imperiale, e quello belga, in cui la Corte è eletta dal Parlamento, la relazione Martinelli propone perciò una via intermedia, cioè la nomina per decreto reale, su deliberazione del Consiglio dei ministri e col parere

conforme di una commissione composta dai presidenti e vicepresidenti delle due Camere. Il progetto Bastogi-Sella prevedeva invece che il parere della commissione parlamentare fosse richiesto soltanto per l'allontanamento o la rimozione di un membro della Corte, e non per la sua elezione.

A differenza della relazione Cibrario, la relazione Martinelli si dichiara d'accordo con il progetto originario di mantenere distinte le due funzioni di riscontro del bilancio preventivo e di revisione dei conti, che anche in Inghilterra sono esercitate da due organi diversi, rispettivamente l'ufficio dello Scacchiere e l'ufficio dell'*Audit*. Allo stesso modo propone di mantenere l'ufficio di Procuratore generale.

La Camera accolse le modifiche della commissione, salvo quella relativa al procedimento di nomina dei membri della Corte. Votato al Senato senza nessun nuovo emendamento, il disegno diventava la legge 14 agosto 1862, n. 800.

Il 1° ottobre 1862 avveniva la solenne cerimonia di insediamento. Prendendo la parola, Quintino Sella indicò come compito primario della Corte quello di « vegliare a che il potere esecutivo mai non violi la legge »³⁵; e il procuratore generale Michelangelo Troglia affermò con chiarezza che « siccome ogni potere dello Stato è tanto più forte e rispettato, quanto più si mantiene nella sfera delle proprie funzioni, così l'ufficio della Corte, ben lungi dal nuocere alla forza e alla dignità del Potere esecutivo, lo coadiuva e lo rinvigorisce ». Caratterizzando il governo monarchico costituzionale secondo il principio della divisione dei poteri, il procuratore concludeva che « mezzo efficacissimo per assicurare e mantenere questa sostanziale condizione di cose si è l'occhio vigile e l'ufficio sindacatore della Corte dei conti. Questa infatti mentre pone in avvertenza i diversi dicasteri contro ogni eccesso di potere ed ogni possibile emanazione di atti o decreti governativi, amministrativi o finanziari, meno conformi alle leggi e ai regolamenti in vigore, concorre precisamente a far sì che ogni autorità od amministrazione dello Stato si mantenga nei confini delle proprie attribuzioni »³⁶.

Per incontrare una esplicita ripulsa di questo canone liberale in materia di controllo finanziario, bisognerà attendere la riforma fascista

35. *La Corte dei conti nel suo cinquantenario, 1862-1912*, Roma, Tip. Garroni, 1912, p. 177.

36. *La Corte dei conti* cit., p. 183. In effetto, l'attività della Corte in questi primi anni, in assenza di un ordinamento unitario della contabilità, fu preziosa, costituendo una spinta in direzione di una riforma. Cfr. le osservazioni di E. MORPURGO, *La finanza. Studi di economia pubblica e di statistica comparata*, Firenze, Le Monnier, 1877, pp. 20-45.

del 1933. Ma come vedremo, l'attuazione pratica di questo principio risultò subito assai difficoltosa. Il corso del cinquantennio liberale mostra la via via maggiore incapacità del Parlamento (e di conseguenza, della Corte) nel sindacare il bilancio e la spesa statale.

7. *Primi sforzi organici di riforma finanziaria: Minghetti e Sella.*

Che il sistema di controlli fosse ottimo sulla carta, ma di difficile applicazione nella pratica, i più illuminati esponenti della Destra se ne accorsero immediatamente. Marco Minghetti, succeduto al Sella alla fine del 1862, nominò nell'aprile successivo una commissione di studio per la riforma della contabilità presieduta da Giuseppe Saracco³⁷. Al termine dei lavori della commissione, il Minghetti presentò, il 12 dicembre 1863, un disegno di legge «sull'amministrazione del pubblico denaro e Contabilità (*sic*) generale», nel quale veniva affrontato il problema delle maggiori spese. Il ricordato decreto Bastogi del 1861 stabiliva che in casi di urgenza e quando le Camere non fossero riunite, le spese maggiori potevano essere approvate con semplice decreto. Nel presentare il proprio disegno di legge, il Minghetti rilevava che nel solo triennio 1860-62 si era ricorsi al decreto per oltre 290 milioni. Di fronte alla gravità di questa tendenza, che menomava le prerogative del Parlamento, quale sistema scegliere? L'ordinamento belga e quello olandese prevedevano la convocazione immediata delle Camere. In Francia il governo non può procedere per decreto, ma può ricorrere a storni, che il Parlamento è chiamato a ratificare. Il sistema che a Minghetti sembra da preferirsi è però quello inglese, che stanziava un fondo di riserva per le spese generali, da cui i ministri possono attingere con decreti in assenza del parlamento. In tal caso sarebbe cessato «lo sconcio... che il potere esecutivo dia mano spesso a ingenti erogazioni di pubblico denaro non autorizzato dai poteri costituzionali, l'ispezione dei quali non avviene che a cose fatte; d'altra parte, rimangono intatte le prerogative parlamentari per l'esame accurato e definitivo della convenienza di ogni singola spesa»³⁸.

Il fondo di riserva per le spese impreviste verrà introdotto nel nostro ordinamento dalla legge Cambray-Digny.

L'altra innovazione proposta dal Minghetti era quella di dividere il bilancio in due parti distinte: quella ordinaria e quella straordinaria.

37. Cfr. *Raccolta di atti cit.*, vol. II, 1859-1867, p. 371. Gli altri membri erano i deputati Mosca, Tecchio, Colombani, Allievi, Valerio, Torrigiani, Piroli e Monticelli.

38. *Raccolta cit.*, p. 373.

ria, per cui entrate ordinarie erano quelle « originate da cause permanenti », e spese ordinarie « quelle che per cause permanenti occorrono al procedimento normale della pubblica amministrazione »; e straordinarie tutte le altre. Materia del bilancio erano « tutte le somme delle quali si prevede la riscossione », e « tutte le somme delle quali si prevede l'uscita »; altra dimostrazione della predilezione per il sistema inglese. Tuttavia il progetto non ebbe seguito.

Personalità fra loro molto diverse, Minghetti e Sella si adoperarono insieme a creare un sistema finanziario e tributario moderno. I loro tentativi furono parzialmente coronati da successo per quanto riguardava i tributi; fallirono completamente in materia di contabilità.

Rispetto al Minghetti, Quintino Sella manifestò una ancora più decisa propensione per il sistema di bilancio di cassa, all'inglese. Il 19 dicembre 1865, presentando alla Camera un ennesimo progetto di riforma, egli additava i vantaggi di quel sistema nel fatto che « materia dell'esercizio dell'anno finanziario *sono* soltanto le entrate e le uscite che realmente si effettuano nel corso dell'anno dal conto dello Scacchiere, lasciando che cada a danno o a beneficio dell'esercizio consecutivo il soddisfacimento di ogni impegno contratto nell'anno stesso, ma che non giunse durante il medesimo alla sua finale esplicazione »³⁹.

L'adozione del tipo di bilancio di cassa comporta l'istituzione del *conto generale del Tesoro*, in cui « entrata o uscita rispetto al bilancio è ogni somma che viene in detto conto portata in attivo o in passivo prima del termine dell'anno finanziario », allo stesso modo del conto generale dello Scacchiere aperto presso la Banca d'Inghilterra, che è incaricata del servizio di tesoreria dello Stato. Presso la Banca sono aperti anche i conti dei « ricevitori generali » delle entrate di ogni amministrazione. Il versamento delle entrate nel conto dello Scacchiere avviene mediante semplice trascrizione delle somme quotidianamente versate nei conti dei singoli ricevitori, per cui « la somma di simili trascrizioni fatte nella giornata al conto generale dello Scacchiere è ciò che costituisce l'entrata del Regno, ossia la partita di credito di quel conto dello Stato verso la Banca »⁴⁰. Per l'uscita, identico procedimento. Vi sono i « pagatori dello Stato », i quali hanno anch'essi il loro conto aperto presso la Banca d'Inghilterra. La somma delle trascrizioni dal conto generale dello Scacchiere, ordinate dal Controllore generale dello Scacchiere - « personaggio

39. *Raccolta cit.*, p. 526.

40. *Raccolta cit.*, p. 539.

inamovibile, nominato a vita dalla Corona » – ai conti dei pagatori generali costituisce l'uscita del Regno.

Su queste basi, Sella propone – fermo restando che il servizio di tesoreria deve essere affidato alla Banca nazionale ⁴¹ – che le funzioni in Inghilterra affidate al controllore generale dello Scacchiere siano attribuite al nostro direttore generale del Tesoro. La spesa statale sarebbe erogata mediante ordine di trascrizione (registrato presso la Corte dei conti) da parte del direttore generale del Tesoro alla Banca, perché questa trasferisca la somma in questione dal conto generale del Tesoro al « conto crediti del pagatore generale ». Da questo conto il pagatore generale ordinerebbe a sua volta la trascrizione a un terzo conto, il « conto pagamenti del pagatore generale », man mano gli occorressero fondi per spese venute effettivamente in corso di pagamento.

La spesa dello Stato durante l'anno finanziario risulterebbe così dalla somma delle trascrizioni ordinate durante l'esercizio dal conto « crediti » del pagatore generale al conto « pagamenti ». Questo sarebbe ovviamente un conto di cassa, che il Sella propone di chiudere ogni giorno per conoscerne le disponibilità effettive. Il conto di competenza risulterebbe invece dalla somma degli ordini di trascrizione, suddivisi per capitoli del bilancio, effettuati dal conto generale del tesoro al conto crediti del pagatore generale.

Altro organo dell'amministrazione finanziaria inglese che il Sella considera con favore è il Consiglio del Tesoro, « il quale sorvegli le pubbliche amministrazioni nell'interesse della più stretta economia, assista il ministro delle finanze... e lo aiuti ancora nella preparazione del bilancio generale del Regno » ⁴². Esistono però – rileva il ministro – delle difficoltà obiettive per l'introduzione di questo istituto presso di noi. In primo luogo, il fatto che parte delle sue funzioni sono già espletate dal Consiglio di stato e dalla Corte dei conti. In secondo luogo, la condizione per un efficace funzionamento dell'or-

41. Cfr. A. PLEBANO, op. cit., p. 175.

42. *Raccolta cit.*, p. 536. Si apriva così il lungo dibattito sull'opportunità di introdurre anche in Italia uno speciale organo collegiale (politico, e non giudiziario) di gestione e di controllo della spesa. Secondo l'economista Angelo Marescotti, l'adozione di un Consiglio politico del Tesoro sconvolgerebbe il principio della responsabilità ministeriale, che invece in Italia si vuole mantenere « intatta ». Il Marescotti osservava anche che il dibattito sull'ordinamento contabile rischiava da noi di creare una falsa antitesi fra i « ragionieri » (sostenitori di limitare ogni riforma alle scritture) e i « burocratici » (interessati soltanto alla riforma degli organismi). In parte lo svolgimento del sistema gli darà ragione (cfr. A. MARESCOTTI, *Le finanze. Organismi finanziari, bilanci passivi, bilancio attivo dello Stato*, Bologna, Fava e Garagnani, 1867, p. 101 e *passim*).

gano è che « i membri di questo consiglio siano persone scelte fra gli uomini politici che godano della fiducia del Parlamento, e le quali assumano la piena responsabilità dei loro atti. In una parola – prosegue il Sella – io credo che i consiglieri del Tesoro non possano essere che ministri responsabili come lo sono i membri del Consiglio del tesoro inglese »; possibilmente lo stesso ministro delle finanze assistito da due colleghi senza portafoglio. Per allora, il Sella manifesta l'intenzione di rinviare l'istituzione del Consiglio al momento in cui si discuterà l'intera riforma dell'amministrazione centrale. Per questo motivo, nel suo progetto non se ne fa parola.

Il modello prescelto da Quintino Sella obbediva certamente a esigenze di speditezza o di efficienza nell'azione pubblica, a prezzo però di un notevole accentramento della gestione del pubblico denaro. « Sono convinto – ammetteva il ministro – che, soprattutto da noi, se si vuole arrivare a stabilire sopra solide basi la contabilità pubblica, bisogna che le operazioni ad essa relative si facciano al centro, e che la direzione della medesima parta dalla sede del Governo. Io credo di essere quant'altri mai amico del discentramento, ma soprattutto quando è inteso in questo modo: che lo Stato si ingerisca del minor numero di faccende che gli sia possibile. Per le cose sulle quali il Governo deve conservare ingerenza e che importino spesa del denaro della nazione è bene spesso più semplice e più spedita l'amministrazione quando le disposizioni relative a queste spese partano dal centro che sta attorno a coloro che rispondono davanti al Parlamento e al paese dell'entità della spesa e del modo in cui si fa »⁴³.

Questo passo ci pare chiarisca esemplarmente il pensiero della Destra più illuminata circa il rapporto fra due concetti apparentemente antinomici, che pure vengono ad essa entrambi attribuiti, e cioè il *laissez-faire* e l'accentramento amministrativo. Secondo Sella, lo Stato accentrato non deve essere inteso come soffocatore dell'iniziativa privata; al contrario, la scelta del modello accentrato significa preventiva autolimitazione dello Stato a poche funzioni essenziali. In materia finanziaria in particolare, accentramento significa anche maggiori opportunità di controllo parlamentare sull'operato dell'amministrazione, attraverso una cooperazione fra i vari poteri dello Stato. La Corte dei conti è l'occhio del Parlamento; il Consiglio del tesoro è il supremo organo politico di gestione della finanza statale; gli alti funzionari presi dal modello inglese sono veri e propri banchieri di

43. Raccolta cit., pp. 540-1.

Stato, e l'intera gestione dell'entrata e della spesa statale si ispira a quella di una azienda di credito.

In tema di controlli, la funzione della Corte consisteva nell'esercitare un riscontro *successivo* sulla corrispondenza dell'uscita dei conti dei contabili generali con l'entrata del conto generale del Tesoro; sulla corrispondenza dell'uscita di questo con l'entrata del conto crediti del pagatore generale; sulla corrispondenza dell'uscita del conto crediti con l'entrata del conto pagamenti; e infine, sulla corrispondenza dell'uscita del conto pagamenti con l'ammontare delle spese ordinate dai diversi ministeri.

Seguiva il testo del disegno una lunga relazione del segretario generale delle finanze, Costantino Perazzi, sulle caratteristiche del sistema britannico.

Il progetto Sella non riuscì neppure a essere discusso, dato che il 31 dicembre del '65 il ministro si dimise per protestare contro la bocciatura dell'altro suo progetto di affidare il servizio di tesoreria dello Stato alla Banca nazionale⁴⁴, che costituiva la premessa fondamentale per la realizzazione della sua riforma.

8. *La svolta del 1866: dalle riforme di vasta portata agli espedienti di bilancio.*

Gli anni che vanno dall'Unità al 1866 sono però caratterizzati, più ancora che dai tentativi di riformare l'amministrazione finanziaria sul modello dei paesi più avanzati, dallo sforzo di dar coerenza al sistema tributario. Anche nel caso dell'imposizione diretta, l'esempio viene dall'Inghilterra. Per Quintino Sella, l'imposta sui redditi dovrebbe rappresentare « l'inaugurazione della verità nell'imposta »; essa avrebbe comportato « la moralizzazione politica delle masse, che al cospetto di quell'equità inesorabile da cui nasce e con cui viene a ripartirsi sensibilmente una tassa sui redditi, imparano la pratica dei propri obblighi pecuniari verso lo Stato, smettono a poco a poco la

44. Cfr. G. PARRAVICINI, *Le entrate effettive* cit., p. 37. La proposta venne ripresa dal Cambray-Digny, nel senso di passare il servizio di tesoreria alla Banca Nazionale e al Banco di Napoli (24 maggio 1869); ma anch'essa fu bocciata (cfr. G. PARRAVICINI, op. cit., p. 66). Il 12 dicembre 1871 il Sella ripresentò il progetto, coinvolgendo nel servizio di tesoreria anche la Banca nazionale toscana e il Banco di Sicilia: altro rinvio (G. PARRAVICINI, op. cit., pp. 83-5). Come è noto, il servizio di tesoreria venne affidato, per opera del ministro del tesoro Sonnino, alla nuova Banca d'Italia nel 1895 (cfr. A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana* cit., vol. III, *Dal 1888-89 al 1900-1901*, Torino, Roux e Viarengo, 1902, rist. a cura di S. Buscema, Padova, CEDAM, 1960, p. 299).

loro ordinaria antipatia verso il fisco e si avvezzano senza avvedersene a soccorrerlo invece che a subirlo come un flagello»⁴⁵. Per quanto facesse, il Sella non riuscì nell'ambizioso disegno di riprodurre nell'ordinamento italiano la *income tax* britannica. Restarono fuori dalla nuova imposta (che entrò in vigore il 14 luglio del '64) i redditi da lavoro e da capitale diverso dalla terra i quali provenissero dall'industria agricola, come pure – allo scopo intuibile di incoraggiarne la diffusione – le cartelle del debito pubblico⁴⁶. Nel frattempo a Sella era succeduto Marco Minghetti, che riuscì a realizzare la riforma delle imposte e delle sovrimposte comunali di consumo, riprendendo anche in questo caso le linee di un precedente progetto Sella⁴⁷.

Quanto all'imposizione immobiliare si scelse, anche a causa delle necessità finanziarie, il metodo del conguaglio provvisorio, distribuendo l'onere dell'imposta fondiaria secondo contingentanti regionali⁴⁸. La «provvisorietà» consisteva nella fissazione del 1867 come termine di validità per effettuare il conguaglio, oltre il quale si prevedeva che la perequazione definitiva dell'imposta sarebbe stata compiuta. Il Sella, che in varie occasioni aveva manifestato la propria convinzione che «nell'accertamento della rendita fondiaria si dovesse procedere con metodi presso a poco identici a quelli con cui si procede per l'accertamento della ricchezza mobile», ed era perciò – ancora, secondo l'esempio inglese – un avversario del catasto come base di imposta⁴⁹, una volta che il Minghetti sostenne la necessità del con-

45. A. PLEBANO, op. cit., vol. I, p. 114. Il progetto Sella sull'istituzione dell'imposta di ricchezza mobile era stato presentato alla Camera il 18 novembre 1862, ma non aveva avuto seguito. Il progetto Minghetti fu presentato il 23 maggio 1863 (cfr. M. MINGHETTI, *Discorsi parlamentari*, vol. II, Roma, Tip. della Camera, 1888, pp. 437-628). Sui precedenti storici di questa imposta negli antichi Stati e nel Piemonte sabauda cfr. G. GALEOTTI, *Le origini dell'imposta sui redditi di ricchezza mobile in Italia*, Milano, Giuffrè, 1967, che però non accenna ai modelli stranieri di questa imposta.

46. Cfr. A. PLEBANO, op. cit., vol. I, p. 118.

47. Op. ult. cit., p. 127.

48. La legge sul conguaglio provvisorio fu emanata il medesimo giorno della legge sull'imposta di ricchezza mobile, il 14 luglio 1864. Cfr. G. PARRAVICINI, op. cit., pp. 217-20.

49. «Io non credo – diceva il Sella in occasione del dibattito parlamentare sul conguaglio provvisorio – che questa imposta debba rimanere invariabile, immutabile, come si vuole nella più parte dei catasti... Io penso... che l'imposta sopra la rendita fondiaria debba seguire, per quanto è possibile, le vicissitudini della rendita stessa e non rimanere invariabile come si fa coi catasti... Io non nascondo che dacché mi occupai di studii di questo genere, propendevo a credere che nell'accertamento della rendita fondiaria si dovesse procedere

tingente regionale appoggiò la proposta, considerandola valida sotto il profilo pedagogico, nel senso di costringere i contribuenti a sorvegliarsi reciprocamente per evitare che l'evasione altrui si trasformasse in un aggravio per sé⁵⁰. Anche Francesco Ferrara, in quegli anni molto vicino al Sella, difendeva sulla « Nuova Antologia » il sistema del contingente, apprezzandone la « coartazione che esso esercita sopra il gruppo de' cittadini a' quali è imposto »⁵¹.

Caduto il Minghetti per i fatti di Torino in reazione alla convenzione di Settembre, il Sella, di nuovo alle finanze, si accorse che non era possibile compiere la perequazione entro i tempi previsti, e si risolse a varare una nuova imposta fondiaria, sui fabbricati (26 febbraio 1865). Questo provvedimento non bastò a riassettare il bilancio, e allora il Sella chiese e ottenne l'anticipo della fondiaria (« patriottica dimostrazione a prò della finanza », dice orgoglioso il Plebano)⁵². Finalmente Sella è costretto a rinunciare a uno dei punti fondamentali della propria politica economica: nel maggio del '65 ricorre alla vendita delle ferrovie statali e accende un ulteriore prestito pubblico per 600 milioni nominali (425 effettivi)⁵³. Precedentemente, con legge 24 novembre 1864, Sella aveva fatto approvare una convenzione con la « Società anonima per la vendita dei beni del Regno d'Italia » (emanazione del Credito mobiliare del Balduino e del Bastogi) per l'alienazione di ben 130.000 ettari di terre demaniali divisi in 50.000 lotti⁵⁴. Era la linea di Minghetti, dunque, che si dimostrava la più realistica, anche se i margini di manovra finanziaria statale, col crescere dell'indebitamento e l'impoverirsi del demanio, dovevano risultare drasticamente ridotti. Ovviamente, la vendita affrettata dei beni demaniali non servì a redistribuire più equamente la proprietà fondiaria, tutt'altro. Al più essa favorì lo sviluppo di quelle istituzioni di credito « alla francese », volte più a operazioni speculative che agli investimenti industriali, destinate a durare con alterna fortuna fino alla crisi degli anni '90.

con metodi presso a poco identici a quelli con cui si procede per l'accertamento della ricchezza mobile ». Cit. da Plebano alle pp. 138-9.

50. Cfr. G. PARRAVICINI, op. cit., p. 24.

51. F. FERRARA, *Finanza. Rassegna del mese di aprile 1866*, ora in *Opere complete*, vol. X, a cura di F. Caffè, Roma, 1972, p. 198.

52. Op. cit., p. 157.

53. A. PLEBANO, op. cit., p. 160.

54. Cfr. G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna*, vol. V, *La costruzione dello Stato unitario, 1861-1871*, Milano, Feltrinelli, 1968, pp. 262-3.

Anche Antonio Scialoja, che resse il dicastero delle finanze nel secondo Lamarmora (gennaio - giugno 1866) e nel successivo gabinetto Ricasoli (giugno 1866 - febbraio 1867) legò il suo nome al tentativo di realizzare l'imposizione unica sui redditi, che egli chiamò « imposta sull'entrata ». Il suo ragionamento è ben noto: egli considerava ormai avvenuto il consolidamento dell'imposta fondiaria nel prezzo della terra, e proponeva di sottoporre il reddito fondiario « depurato » di essa alla nuova imposta. Ancora una volta, il modello, più o meno esplicito, è quello inglese.

La teoria scialojana del consolidamento sollevò, come è immaginabile, opposizioni decisive tanto sul piano dell'opportunità finanziaria che su quello del ragionamento economico. Per Francesco Ferrara non solo non ci si avvicina affatto al modello dell'*income tax*, ma al contrario si segue la vecchia via della « sovrapposizione di un peso nuovo all'antico ». L'imposta prediale viene in realtà pagata dal proprietario con la rendita che da essa gli deriva. Questa rendita - osserva il Ferrara - non è però un attributo naturale della terra, come pretendeva Ricardo; altrimenti si nega che « una parte dello sforzo umano consista nell'esercitare le funzioni di proprietario »⁵⁵. La « consolidazione » gli si rivela perciò come un espediente per aggravare ancora l'imposizione sul reddito fondiario, che in quelle circostanze, secondo l'economista palermitano, non era assolutamente in grado di farvi fronte.

In una successiva occasione, commentando la stesura definitiva del progetto, il Ferrara rettifica la sua critica riconoscendo che l'aggravio sulla proprietà fondiaria risulterebbe aumentato di poco; ma calcola che anche in questo modo i redditi fondiari finirebbero con il costituire, in seguito alla nuova imposta, il 74% del totale del gettito delle imposte dirette. Criticabile è la tendenza dello Scialoja ad aggravare comunque il capitalista, il produttore, anche con imposte indirette sul tipo di quella proposta sul vino « imbottato », la quale, producendo una diminuzione della domanda, causerebbe una riduzione dell'industria vinicola. Per Ferrara, l'economia italiana non può sopportare il peso di imposte sulla produzione. Anche le imposte dirette « sono da preferirsi pe' popoli, fra i quali la ricchezza e la civiltà hanno compiuto grandi progressi, e gli animi de' cittadini si trovino in piena concordia con l'autorità che li tassi: l'Italia è ben lontana da ciò; l'imposta sui redditi della ricchezza mobile ne l'ha sempre

55. F. FERRARA, *Finanza. Rassegna del mese di gennaio 1866*, ora in *Opere cit.*, p. 117.

più discostata ». Va bene rispettare il principio « che non la multitudine de' capi imponibili, ma l'universalità dell'aggravio è ciò che convenga precipuamente cercare »; ma bisogna abbandonare i tentativi di creare un'imposta diretta unica per battere invece la via dell'imposta indiretta a larghissima base imponibile: « Nulla vi sarebbe, per verità, che possa gareggiare col macinato; ma poiché potenti ragioni conducono a rigettarlo, si avrà almeno come modello, e si terrà per fermo che le due o tre tasse da poterglisi sostituire tanto meno riusciranno sensibili, quanto più imiteranno la diffusione di quello »⁵⁶.

Ferrara scriveva queste note il 31 marzo 1866. Il 24 aprile una commissione parlamentare di quindici membri, nominata per esaminare il progetto Scialoja, presentò un rapporto conclusivo (relatore Cesare Correnti) in cui il progetto ministeriale veniva radicalmente modificato. Si respingeva il consolidamento, ma si proponeva la sovrimposizione della rendita fondiaria estendendo ad essa l'imposta di ricchezza mobile; si richiedeva l'abbandono del sistema del contingente per quello della « quotità » individuale, esentando i redditi sotto le 250 lire, tassando in ragione del 4% i redditi fra le 250 e le 350 lire, ed estendendo l'aliquota normale dell'8% anche alle cartelle del debito pubblico. Quanto all'imposizione indiretta, la commissione mostrava di preferire i dazi di consumo (sugli spiriti, le farine, il sale, ecc.) alle imposte di fabbricazione proposte da Scialoja. Commentando i risultati dei lavori della commissione, il Ferrara – pur critico verso il piano Scialoja – avanza il dubbio che si voglia senz'altro « sfuggire... ogni novità finanziaria, e tendere... a ricostituire in Italia tutto il sistema fiscale del regno sardo »⁵⁷. Quanto alle economie provenienti da riforme amministrative che, secondo il Correnti, avrebbero dovuto consistere nell'attribuire ai prefetti « la vigilanza e l'indirizzo su tutti i rami della pubblica amministrazione in ciascuna provincia »⁵⁸, il Ferrara reagisce con durezza, ribadendo la

56. F. FERRARA, *Finanza. Rassegna del mese di marzo 1866*, ora in *Opere cit.*, p. 183.

57. F. FERRARA, *Finanza. Rassegna del mese di aprile 1866 cit.*, p. 202.

58. La relazione Correnti è un tipico esempio di orientamento favorevole al decentramento burocratico, contrapposto tanto all'autonomia, quanto all'accentramento puro e semplice. « Il prefetto – è detto – non dev'essere solo un delegato del Ministro dell'interno, ma sibbene il commissario ed il rappresentante del Governo nazionale nella provincia ... E tanto crediamo più necessario insistere su questo punto in quanto che dall'un lato le provincie si rafforzano e dall'altro le ingerenze parlamentari si fecero più vive, più persistenti e più influenti, anche nelle risoluzioni del Governo centrale rispetto alle

sua antica fede autonomistica. « Il prefetto è, non dovrebbe esser altro, che una figura politica, transitoria, destinata a durare appena quel poco tempo che occorra perché la forma unitaria del regno nostro si assodi... L'ultimo crollo della nostra amministrazione, e soprattutto l'ultima ora della nostra finanza, dobbiamo aspettarcela quando il prefetto italiano avrà compendiato in se stesso tutte le facoltà del governo centrale »⁵⁹. Parole, come si vede, amaramente profetiche.

Nel frattempo, la situazione internazionale volge verso una nuova guerra, e Scialoja è costretto ad accantonare ogni più ambizioso progetto per ricorrere ancora alla finanza straordinaria. Con legge 1° maggio 1866, n. 2872, vengono attribuiti al governo poteri di « ordinare le spese necessarie alla difesa dello Stato, e provvedere con mezzi straordinari ai fabbisogni del Tesoro, rimanendo fermo l'assetto delle imposte, quali furono e saranno votate dal Parlamento ». Su questa base venne autorizzato il ricorso al prestito di 250 milioni da parte della Banca nazionale, e la sospensione della convertibilità dei biglietti di questa e degli altri istituti di emissione. Si apriva il periodo del corso forzoso.

La « svolta finanziaria » del 1866 ha pesato indubbiamente a lungo sull'evoluzione della struttura del bilancio e del sistema tributario italiano. Non è più tempo di audaci riforme, davanti all'urgenza di reperire i mezzi finanziari necessari a far fronte all'imprevedibile aumento delle spese straordinarie. Quando il Ferrara rilevava, sulle pagine della « Nuova Antologia », che guerra e finanza sono tra loro

località... Perciò sempre minore diviene la competenza dei prefetti, che ignorano molte cose, le quali avvengono nella loro provincia; e sempre maggiore si fa l'ingerenza diretta degli uffici centrali; i quali spesso alla loro volta soggiacciono all'influsso di informazioni particolari e personali. Per portar rimedio a questo stato di cose deve il prefetto considerare come rappresentante di tutto il Governo, e perché questo principio produca i suoi frutti deve sottoporre alla sorveglianza del prefetto tutta la compagine degli uffici governativi nella provincia... Con ciò si otterrà un'azione più concentrata e più comprensiva; e si contrapporrà all'ordinamento autonomo della provincia una valida rappresentanza del potere nazionale ». (Camera dei Deputati, sessione 1865-1866, Relazione della commissione composta dai deputati Cordova, Depretis, Crispi, Casaretto, De Cesare, De Vincenzi, De Luca, Correnti, G. Lanza, V. Ricci, Rattazzi, Minghetti, Sella, Mordini, Musolino sul progetto di legge presentato dal ministro delle finanze nella tornata del 27 gennaio 1866 intorno ai provvedimenti finanziari, tornata del 24 aprile 1866, doc. n. 48-A).

59. F. FERRARA, *Finanza. Rassegna del mese di maggio 1866*, ora in *Opere cit.*, p. 231.

inconciliabili, esprimeva in maniera apparentemente banale un concetto di notevole valore storiografico. La politica fiscale perseguita dagli uomini della Destra avrebbe dovuto richiedere, per realizzarsi, un lungo periodo di pace, di lenta e costante accumulazione di capitale. Miti aliquote di imposta a larga base imponibile, dal gettito crescente col crescere del reddito nazionale; una finanza « neutrale » nel significato più pieno, cioè non solo non redistributiva ma neppure protettiva di certe attività economiche a scapito di altre. Anche la spesa pubblica avrebbe dovuto essere « neutrale », tale da non distrarre dai settori più produttivi risorse economiche in essi utilmente impiegati. Le spese militari (insieme alle spese per la burocrazia) sono, per tutti gli uomini migliori della Destra, delle tipiche spese improduttive. Esaminando il bilancio dello Stato per il 1867, il Ferrara ripartiva nel modo seguente le spese previste, secondo la loro destinazione economica:

| | Antico Stato | Veneto | Totale |
|--|-----------------|---------|---------|
| | milioni | milioni | milioni |
| Sicurezza interna ed esterna (Esercito, Marina, Polizia) | 218,2 | | 218,2 |
| Mezzi di comunicazione (manutenzione e garanzie di Strade, Ponti, Porti, ecc.; Poste, Telegrafi, ecc.) | 95,6 | 4,2 | 99,8 |
| Nuove opere pubbliche | 46,5 | 1,9 | 48,4 |
| Amministrazione della Giustizia (civile e penale, comprese le carceri d'ogni specie) . | 46,9 | 4,9 | 51,8 |
| Istruzione (compresa la tecnica e la militare) | 17,4 | 1,6 | 19,0 |
| Amministrazione civile | 15,4 | 1,7 | 17,1 |
| Tutela economica (Agricoltura, Arti, Commercio, Società, Banchi, Monetazione, ecc.) | 6,1 | 1,7 | 7,8 |
| Culti | 4,1 | 0,6 | 4,7 |
| Governo generale (Corona, Famiglia reale, Parlamento, Consiglio di Stato, Corte de' Conti, Diplomazia) | 24,5 | | 24,5 |
| Amministrazione della Finanza | 128,4 | 15,2 | 143,6 |
| | 603,1 | 31,8 | 634,9 |

Fonte: F. FERRARA, *Finanza, Il bilancio del 1867*, in *Opere cit.*, p. 331.

Dato che le entrate previste ammontavano a 811 milioni, ne risultava che la spesa per la loro riscossione costituiva da sola il 18% del totale. Le spese per l'esercito, per la marina e per la pubblica sicurezza assorbivano, dal canto loro, l'ottanta per cento delle entrate restanti. « A giudicare in digrosso con la logica più comune e volgare – commentava il Ferrara – 218 milioni per ispirare il sentimento della sicurezza a un popolo che possa soltanto disporre di 252, sono una domanda che desta i brividi. La sicurezza, come tutti i beni di questo mondo, ha il suo *valore*, nel quale entra come capitale elemento la somma de' mezzi che si possiedono; e quando vuol essere pagata al di là di certe discrete proporzioni, la sicurezza medesima finisce di essere un bene, degno di rimanere in commercio, di comperarsi »⁶⁰.

In questo come in molti altri passaggi degli scritti politici del Ferrara, si pongono le basi per la critica radical-liberista alla politica economica governativa, che un venticinquennio più tardi il gruppo raccolto intorno al « Giornale degli economisti » svilupperà insieme a una critica sociologica della classe dirigente, sulla quale avremo modo di ritornare in seguito.

9. Due economisti alle prese con la contabilità di Stato: Scialoja e Ferrara.

Pur nella difficoltà del momento, anche Scialoja provò a riformare l'ordinamento della contabilità dello Stato, presentando il 21 dicembre 1866 un progetto di legge che riprendeva da vicino quello del Sella. Le maggiori differenze erano le seguenti:

a) non si prevedeva l'affidamento del servizio di tesoreria alla Banca nazionale, per cui il progetto parlava di « apposita tesoreria generale da stabilirsi presso l'amministrazione centrale del Tesoro »;

b) nel progetto si contempla l'istituzione di un Consiglio del tesoro, ma è cambiata la sua composizione. Ne dovrebbero far parte il ministro delle finanze, quattro consiglieri di Stato, e (facoltativamente) il direttore generale del tesoro e il procuratore generale della Corte dei conti. Le sue funzioni sarebbero però soltanto consultive (parere per contratti, ecc.);

c) la Corte dei conti mantiene il riscontro *preventivo* sulle spese attraverso il visto e la registrazione dei mandati. Il progetto Scialoja non ebbe miglior fortuna di quello Sella.

Nel gennaio del '67 lo Scialoja presentava un nuovo piano finanziario che accoglieva in parte le critiche della commissione dei quin-

60. F. FERRARA, op. ult. cit., pp. 332-3.

dici; ma di fronte a nuove manifestazioni di opposizione, risolveva di dimettersi. Lo sostituì per brevissimo tempo Agostino Depretis, finché nell'aprile il governo Ricasoli dette luogo a un nuovo ministero Rattazzi.

Giunto al ministero delle finanze dopo un'attività scientifica di quasi un trentennio e dopo un ventennio di lotte giornalistiche e politiche, Francesco Ferrara si trovò a dover risolvere questioni non solo finanziarie, ma anche diplomatiche. Il governo Ricasoli era caduto per via della liquidazione dell'asse ecclesiastico. Lo Scialoja aveva presentato un progetto per cui gli stessi vescovi sarebbero stati incaricati della vendita, obbligandosi a versare nelle casse dello Stato 600 milioni – corrispondenti a un terzo del valore stimato dell'asse – e distribuendo il restante provento agli enti non soppressi. Con questo, secondo il Ricasoli e il suo ministro, la piena indipendenza politica e finanziaria della Chiesa sarebbe stata assicurata. Insorsero contro il progetto i giurisdizionalisti più conseguenti, che non volevano rinunciare ai controlli statali sulla Chiesa; di qui le dimissioni del Ricasoli⁶¹. Il Ferrara propose invece una imposta straordinaria di 600 milioni, che avrebbe dovuto colpire tanto il patrimonio degli enti soppressi, quanto quello dei rimasti. Naturalmente, per permettere il pagamento dell'imposta, il Ferrara intendeva abolire il divieto di alienazione su tali beni.

Le complicazioni diplomatiche sorsero quando si trattò di cercare un ente cui affidare l'esazione dell'imposta. Il Ferrara non aveva gran fiducia dei finanzieri italiani (lo manifestò anche in occasione della Regia cointeressata dei tabacchi)⁶², e forse non aveva torto, data la mole dell'impresa. I contatti con Rotschild e Frémy non andarono in porto, e i modi in cui il Ferrara ritenne di doverne informare la Camera incontrarono le critiche dell'opinione pubblica⁶³. Finalmente sembrò che la ditta Erlanger di Parigi e Francoforte fosse disposta ad assumersi l'incarico⁶⁴, ma questa volta il progetto di convenzione venne bocciato dal Parlamento e il Ferrara (che nel

61. Cfr. G. CANDELORO, *Storia dell'età moderna*, vol. V cit., pp. 316-8.

62. Cfr. F. FERRARA, *La Regia cointeressata nella privativa de' tabacchi*, «L'Opinione», XXI, 13 e 15 luglio 1868, di imminente pubblicazione nelle *Opere* cit., vol. VIII, a cura dello scrivente.

63. Cfr. per esempio *La convenzione Erlanger*, «L'Opinione», 5 giugno 1867.

64. Presentazione di un disegno di legge della convenzione col sig. Erlanger per la liquidazione dell'asse ecclesiastico e rendiconto delle trattative (tornata del 3 giugno 1867), ora in *Opere* cit., vol. IX a cura di F. Caffè, Roma, 1972, pp. 21 e segg.

frattempo aveva ripresentato il disegno di legge Sella sul macinato) non sentendosi appoggiato dai colleghi di governo, si dimise.

Pur nel breve tempo del quadrimestre della sua permanenza al governo, il Ferrara riuscì a nominare il 6 maggio 1867 una commissione composta in parte di parlamentari e in parte di tecnici, con il compito di « riferire intorno ai diversi progetti di legge sulla Contabilità dello Stato presentati finora al Parlamento, intorno a quelli pubblicati dal cav. Achille Griffini di Milano e dall'Accademia dei ragionieri di Bologna, e di proporre su quali principii dovrebbe basarsi la contabilità di Stato »⁶⁵. Questa commissione era nata sotto una cattiva stella, perché i membri più autorevoli gradualmente la disertarono (il Correnti e il Depretis sin dalla prima seduta, il presidente Minghetti dalla quarta, dimettendosi definitivamente il 23 maggio), cosicché i suoi lavori furono seguiti in prevalenza dagli autori dei progetti privati, cioè il Griffini stesso e il prof. Bordoni di Bologna.

Carattere del progetto Griffini era di decentrare l'amministrazione finanziaria articolandola in una Direzione generale (sul tipo del ministero del Tesoro napoleonico) da cui dovevano dipendere le direzioni provinciali di finanza, con poteri di riscontro sui mandati ricevuti dagli ordinatori, come pure di vigilanza sugli agenti di riscossione, ma soprattutto con l'obbligo di tenere le scritture.

Il progetto Bordoni-ragionieri di Bologna tendeva invece a mantenere l'accentramento, attribuendo il compito di riscuotere ai ministeri e agli uffici centrali della finanza, « in modo che gli uni e gli altri avessero presso di sé la propria contabilità descrittiva coi metodi della partita doppia, e che questa a quella generale dello Stato si collegasse, per mezzo di opportuni conti di correlazione »⁶⁶.

Il contemperamento delle due esigenze sembra raggiungibile, secondo la commissione, mediante la costituzione di una Ragioneria dello Stato e di una Tesoreria generale delle finanze presso il ministero delle finanze (e di ragionerie generali presso i ministeri), con facoltà da parte dei ministri di mettere a disposizione dei cosiddetti ordinatori secondari nelle province, le somme occorrenti a pagare con prontezza le spese.

Il Ragioniere dello Stato doveva ottenere dai ricevitori provinciali i conti mensili delle entrate e farne il riscontro, mentre per le

65. *Raccolta di atti cit.*, p. 688.

66. *Raccolta cit.*, p. 739.

spese, fermo restando che soltanto i ministri e loro delegati possono *ordinarle*, la verifica e la spedizione dei rispettivi mandati avviene a opera del Ragioniere dello Stato per le spese ordinate dal ministro delle finanze, e dai ragionieri generali per quelle ordinate dai singoli ministeri.

Altre caratteristiche delle proposte della commissione (che rivela in complesso la sua matrice tecnica) sono la mancata presa di posizione circa il tipo di bilancio (« nel bilancio sono previste ed autorizzate le entrate e le uscite annuali dello Stato »: art. 3) e la abolizione della divisione dei capitoli del bilancio in articoli.

Il progetto non giunse neppure alla discussione parlamentare. Esso merita di essere ricordato quasi esclusivamente perché vi figura, per la prima volta, il Ragioniere dello Stato, che toccherà alla legge Cambray-Digny del 1869 di introdurre nel nostro ordinamento.

10. *Un uomo d'affari alle prese con la contabilità di Stato: L. G. Cambray-Digny.*

Ministro delle finanze nei tre consecutivi gabinetti Menabrea (ottobre 1867 - dicembre 1869) fu il nobiluomo di origine lorenese Luigi Guglielmo di Cambray-Digny, professore nel Regio istituto agrario delle Cascine, sindaco di Firenze dopo il trasporto della capitale e per un certo tempo amministratore della lista civile di re Vittorio. Uomo di grande competenza economica e finanziaria, liberista puro e conservatore puro in politica (del resto i governi Menabrea furono i più a destra del primo trentennio unitario)⁶⁷, ebbe tuttavia la ventura di legare il suo nome ad almeno un paio di provvedimenti che valsero a mettere in crisi il tradizionale schieramento delle forze politiche. Il primo, la convenzione con il banchiere Domenico Balduino per una « regia cointeressata » dei tabacchi, sollevò violente opposizioni anche nella Destra specie da parte del Lanza, del Dina e del Sella. Il secondo e più famoso provvedimento è l'introduzione dell'imposta sulla macinazione dei cereali, già a suo tempo caldeggiata dal Sella e dal Ferrara. Anche in questa circostanza

67. Sull'azione del Cambray-Digny cfr. E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita* cit., pp. 140-5; e più di recente R. P. COPPINI, *L. G. De Cambray-Digny tra affarismo e politica (1865-1869)*, « Rassegna storica del Risorgimento », 1970, 2, pp. 191-225 (è annunciata ora una monografia dello stesso autore sul personaggio), interessante per le notizie circa i legami del Digny con i capitalisti francesi e inglesi, ma senza accenni alla sua attività di riformatore dell'amministrazione finanziaria.

il fronte fu diviso. Nel centro-sinistro, il Rattazzi non la voleva; a destra, il De Cesare – che era stato il più stretto collaboratore di Scialoja a Napoli – scrisse alcune lettere sull'« Opinione » additandone gli effetti perversi sui consumi e quindi anche sulla produzione. Lo stesso fece l'ex commissario governativo per l'Umbria Gioacchino Pepoli, che si vantò di aver proceduto, nel '60, ad abolire quel balzello nella provincia appena liberata ⁶⁸.

Non è questa la sede per ripercorrere il dibattito del tempo, su cui del resto è stato pubblicato di recente un saggio tendente a presentare tutti gli oppositori dell'imposta come dei demagoghi o, al più, come dei democratici dottrinari senza una precisa visione dell'economia ⁶⁹. Basterà invece ricordare la critica che un esponente del vecchio centro-sinistra subalpino, il giurista Matteo Pescatore, pronunciò alla Camera il 18 marzo 1868. « A giustificazione della tassa sul macinato... si dice che le classi infime potranno pretendere ed ottenere un aumento nella mercede dei loro servizi, nel salario del loro lavoro; ma tutti sanno che la facoltà di riversare una parte dell'imposta sopra altre persone dipende dal rapporto che in una data situazione economica corre fra il capitale e il lavoro. Se la bilancia economica pende in favore del lavoro, in altri termini se il lavoro è più domandato che offerto, l'operaio e l'artigiano potranno per avventura rivalersi in parte delle aumentate gravezze sopra le persone che richiedono premurosamente la loro opera; ma se per contrario il lavoro sia più richiesto che domandato... nessun mezzo di risarcimento soccorre agli operai e alle altre persone di simile condizione. Ora nei tempi in cui versiamo, in tempi di corso forzoso, quando il capitale emigra, quando gli affari allentano, quando nessuno può assumere imprese di lunga durata,... evidentemente il lavoro sarà più offerto che domandato, e possiamo tener per certo che gli operai, che i contadini, che gli artigiani, che gli esercenti di minuto negozio non avranno purtroppo alcun mezzo per risarcirsi della gravissima tassa che ora trattiamo di imporre nella più cruda forma di una capitolazione diretta » ⁷⁰.

In tal modo il Pescatore replicava implicitamente a un Francesco Ferrara, che si diceva sicuro dell'effetto positivo del macinato sui salari

68. La lettera di Gioacchino Pepoli apparve sull'« Opinione », giovedì 7 settembre 1865, n. 245; quelle del De Cesare, il 3 e 5 ottobre.

69. A. MOSCATI, *Storia di una tassa*, in « Scritti in memoria di L. Cassese », vol. II, Napoli, Libreria scientifica editrice, 1971, pp. 71-96.

70. Riportato da A. PLEBANO, op. cit., p. 259.

monetari, che si sarebbero moderatamente accresciuti facendo fronte all'aumentato costo della vita. In periodi di crisi, invece – rilevava il Pescatore – data la rigidità dell'offerta di lavoro, il macinato avrebbe avuto un solo effetto: quello di prelevare reddito destinato ai consumi, favorendo l'accumulazione capitalistica. Una tassa quindi – ancorché esosa – capitalisticamente moderna, e funzionale rispetto al problema allora dominante di assicurare la base dell'accumulazione⁷¹.

Anche nel campo della contabilità di Stato il Cambray-Digny ebbe modo di far valere le sue doti di esperto finanziere e di tecnico ad alto livello.

Il progetto, presentato alla Camera nella tornata del 4 febbraio 1868, consiste di due parti. La prima riguarda l'amministrazione del patrimonio dello Stato e i contratti; la seconda la contabilità generale. La relazione del ministro, piuttosto stringata, si sofferma in particolare sulla seconda parte, la cui novità è costituita dalla creazione di un « ufficio di contabilità centrale, distinto in una *tesoreria generale* per il maneggio del pubblico denaro e in una *ragioneria generale dello Stato* per la regolare tenuta delle scritture »⁷². Quanto alla forma del bilancio statale, il ministro toscano evita di pronunciarsi esplicitamente. L'art. 18 del suo progetto dice che nel bilancio « sono previste e autorizzate le entrate da riscuotere e le spese da pagare entro l'anno »; dizione che darà del filo da torcere agli interpreti, e che richiederà un intervento di chiarimento dello stesso Cambray, quando negli anni successivi cominciarono a muoversi le prime critiche alla legge.

L'anno finanziario resta fissato in coincidenza con l'anno solare; nel febbraio viene presentato il bilancio di prima previsione mentre nel dicembre si presenta il bilancio definitivo (entrambi riferiti all'anno successivo). Per far fronte alle deficienze nelle assegnazioni, sono introdotti due capitoli per le spese « obbligatorie e d'ordine », e per le spese « impreviste ». Si è visto che anche il progetto Minghetti del 1863 prevedeva una soluzione del genere.

Alla Camera, relatore per conto della commissione di finanza è il vicepresidente dell'assemblea, Francesco Restelli. D'accordo sulla

71. Il pensiero del Ferrara sull'argomento è esposto in *La tassa sul macino. Lettere al direttore dell'« Opinione »*, Firenze, Tip. dell'Opinione, 1865 (che usciranno nel vol. VIII delle *Opere*); e in *La tassa sul macinato: deve ella abolirsi, mantenersi o riformarsi?*, Firenze, Le Monnier, 1871, ora in *Opere cit.*, vol. X, pp. 709-839; oltre che in alcuni interventi parlamentari ora raccolti nel vol. IX delle *Opere*.

72. *Raccolta di atti cit.*, vol. III, parte I, 1868-1882, Roma, Tip. Nazionale, 1892, p. 4.

istituzione della Ragioneria e della Direzione generale del tesoro, il Restelli solleva obiezioni circa la decorrenza dell'anno finanziario. La presentazione del bilancio di previsione dieci mesi prima dell'inizio dell'anno a cui esso si riferisce comporta la necessità di approvare in seguito un gran numero di leggi di aumento di spesa. « Or siccome la proroga del Parlamento dall'estate al principio della stagione invernale è necessità radicata nelle abitudini e nelle occupazioni agricole dei proprietari, talché invano si potrebbe sperare di vedere riunito il Parlamento nella stagione autunnale »⁷³, il Restelli suggerisce che a novembre venga presentato già stampato il progetto di bilancio di prima previsione, in modo che le Camere possano esaminarlo con cura, prima dell'apertura dell'anno finanziario, che il Restelli propone di fissare al 1° marzo. In maggio poi il ministro delle finanze presenterebbe il bilancio definitivo dell'esercizio in corso, da approvarsi prima dell'estate.

Altro punto importante è quello della proroga dell'esercizio finanziario. Tanto la legge Oytana che la Bastogi prevedevano il prolungamento (rispettivamente, fino a tutto giugno e fino a tutto settembre) per permettere le operazioni di ricessioni delle entrate e di liquidazione e pagamento delle spese riferentisi all'esercizio. Restelli loda l'abolizione della proroga decisa dal Cambray-Digny; ma come disciplinare il regime dei residui? La commissione propone che « *possano* effettuarsi dopo il 1° marzo, anche prima dell'approvazione del bilancio definitivo dell'anno finanziario già in corso, per essere imputate ai corrispondenti capitoli, pur non peranco definitivamente iscritti nel bilancio stesso, le spese autorizzate nel bilancio dell'anno antecedente, che vennero impegnate e non pagate prima della chiusura dell'anno stesso, nei limiti però soltanto della somma rimasta disponibile alla fine di febbraio » (art. 57). Si tratta di una soluzione di compromesso fra l'adozione del tipo di bilancio di competenza (che produce gli « impegni ») e quello di cassa, che registra solo le entrate e le uscite che hanno avuto effettivamente luogo nell'anno.

Né la relazione Cambray-Digny, né quella Restelli si erano troppo soffermate sulle funzioni della nuova Ragioneria, e sui suoi rapporti con l'organo di controllo « costituzionale », la Corte dei conti. Nella discussione al progetto, apertasi alla Camera il 20 luglio, gli interventi insistono soprattutto su questo tema. L'on. La Porta si domanda perché non sia stato attribuito tutto il controllo preventivo alla Ragio-

73. Raccolta cit., p. 34.

neria; per lui la distinzione fra controllo costituzionale e amministrativo è una distinzione « metafisica », dato che i due controlli « non hanno una demarcazione assoluta, e spesso si verranno a confondere »⁷⁴. Di tutt'altra idea è Quintino Sella, il cui intervento illumina altresì la totale diversità di posizione dello statista biellese da quella del ministro e della commissione. Il controllo « costituzionale » deve limitarsi, secondo il Sella, a riscontrare « se ogni ordine di pagamento è in quei limiti... che il Parlamento ha ordinato che in nessun caso si oltrepassasse », cioè a verificare che non si eccedano le somme stanziare e che ogni spesa trovi corrispondenza in un capitolo del bilancio. Ma questo riscontro è appunto demandato dall'art. 44 del progetto alla ragioneria del ministero che ordina la spesa. A questo punto, rileva il Sella, bisogna avere il coraggio di togliere alla Corte l'intera materia del controllo preventivo, per evitare che essa lo mantenga (paradossalmente) per i soli atti governativi che non importino spesa. Questo indirizzo – che il Sella qui non sviluppa – sarà raccolto nel progetto Depretis del 1877.

L'articolo 25 del progetto stabilisce che « sono materia dell'esercizio finanziario le entrate e le uscite che hanno effettivamente luogo entro l'anno stesso »; come si è detto, formulazione alquanto imprecisa e generica. Cosa significa « somma effettivamente uscita »? Sella insiste perché « debba intendersi come uscita ogni somma per la quale sia stato spedito l'ordine di pagamento, e debba intendersi come entrata ogni somma la quale sia giunta ad essere liquidata e riconosciuta in un dato conto d'entrata »⁷⁵. È un contributo importante alla soluzione del problema della definizione degli impegni, su cui si concentreranno gli sforzi di Agostino Magliani e dei riformatori successivi. Per Sella, « il fatto che il creditore vada o no a riscuotere materialmente denaro alla cassa,... è una circostanza di nessuna importanza, la quale non deve avere effetto per determinare precisamente quella somma che si ritiene essere la spesa dello Stato »⁷⁶.

Questo atteggiamento fa credere che il Sella abbia riveduto le originarie convinzioni in materia di tipo di bilancio. In un magistrale intervento, Silvio Spaventa lo esorta a decidersi: « Vuol egli che nelle spese dell'anno siano comprese tutte quelle che bisogna fare per il servizio dell'anno? Ma... allora egli non deve ammettere il primo comma dell'art. 25, perché questo rovescia dalle fondamenta

74. Raccolta cit., p. 122.

75. Raccolta cit., p. 188.

76. Raccolta cit., p. 189.

quel sistema di contabilità in cui è possibile ancora la liquidazione pressoché completa, ed il pagamento delle spese che si riferiscono al conto dell'anno, ancorché quest'anno sia terminato»⁷⁷. In realtà, rileva Spaventa, il progetto prevede un documento che soddisfa le esigenze espresse tanto dal tipo di bilancio di cassa, quanto da quello di competenza: è la situazione del Tesoro, da cui risultano sia il conto di cassa, sia quello dei residui passivi e attivi dell'anno precedente.

Approvato il progetto alla Camera il 27 luglio senza gli emendamenti proposti dal Sella, al Senato relatore della commissione permanente di finanza è il presidente della Corte dei conti Augusto Duchoqué Lambardi. Le preoccupazioni del Sella, circa l'eventualità che l'istituzione della Ragioneria generale venisse a intralciare le funzioni della Corte dei conti, non trovano eco nella relazione Duchoqué, secondo la quale dalla legge risulta chiaramente « un triplice ordine di contabilità »: presso la Corte, presso la Direzione generale del tesoro, e presso le singole amministrazioni. Alla Ragioneria deve essere affidata una contabilità sintetica, consistente non già nel descrivere, ma solo nel riassumere i risultati dei conti delle entrate e delle spese, come pure la variazione della consistenza del patrimonio statale. Il Duchoqué si dichiara favorevole a mantenere la coincidenza dell'anno finanziario con l'anno solare.

Rinviato alla Camera dopo gli emendamenti del Senato, il progetto divenne la legge 22 aprile 1869, n. 5026. Di lì a pochi mesi il gabinetto Menabrea entrò in crisi, e ministro delle finanze del nuovo gabinetto fu proprio il Sella, che era stato uno dei maggiori critici della legge. Il suo primo atto fu appunto di ottenere il differimento della sua entrata in vigore al 1° gennaio 1871, motivando la richiesta col fatto che il regolamento esecutivo si trovava ancora all'esame della Corte dei conti, ma facendo capire che non riteneva l'amministrazione in grado di applicare la legge, neppure negli anni a venire. Il regolamento fu approvato poi con RD 4 settembre 1870, n. 5852.

11. *Sella e Cambray-Digny di fronte: bilancio « di cassa » o « di competenza »?*

Il fatto che ad applicare la legge fosse stato chiamato uno dei suoi avversari spinse il Cambray-Digny a chiarire in modo definitivo

77. *Raccolta cit.*, p. 194.

le finalità a cui si era ispirato nell'elaborarne il testo. Le pagine dell'autorevole « Nuova Antologia » ospitarono perciò, nel 1872, tre suoi articoli sotto forma di lettere ad Antonio Scialoja⁷⁸.

La prima lettera – un breve compendio di ragioneria – criticava il metodo di scrittura per cassa, in cui « non tenendo conto degli accertamenti delle entrate e degli impegni presi per le spese, impossibile riesce desumere i resti, ossia le entrate accertate e non riscosse e le spese accertate e non pagate ». La seconda lettera esaminava la natura di ciascun documento finanziario. Il bilancio di previsione non è un conto di cassa, bensì la « nota delle autorizzazioni »; la competenza è dunque l'unico criterio che ispira il preventivo, se si vuole che da esso risultino i resti e che sia possibile il confronto con il consuntivo. A fornire lo stato della cassa basta la situazione del Tesoro. È il metodo della scrittura doppia – esaminato nella terza lettera – che permette in ogni momento di rendersi conto di tutte le variazioni nello stato patrimoniale. Non ha senso dunque contrapporre il sistema della competenza a quello della cassa, perché il secondo è assorbito nel primo.

A questo punto il Cambray-Digny chiama in causa il famoso articolo della legge che stabiliva che « sono materia del conto dell'anno finanziario le riscossioni e i pagamenti che hanno effettivamente luogo entro l'anno ». Per Cambray-Digny non viene però escluso che « possano essere materia del conto gli indebitamenti e gli increditi... Codesto articolo nulla prova in favore della scrittura di cassa »⁷⁹. Questo segna un progresso sul modello inglese, in cui è vero che il Cancelliere dello Scacchiere « è in grado di presentare il conto delle spese e delle entrate del Regno pochi giorni dopo la chiusura dell'esercizio », ma né il Parlamento, né l'ufficio dell'*Auditor* (cioè la Corte dei conti inglese) si preoccupano di conoscere quanti impegni abbia contratti il potere esecutivo. Il controllo previsto dall'ordinamento italiano offre quindi le garanzie maggiori, senza sacrificare in nulla la speditezza. L'unica cosa da mutuare dal sistema inglese, secondo Cambray, è la separazione fra parte permanente e parte variabile del bilancio. Le scritture in quanto tali non hanno bisogno di essere modificate.

Il dialogo a distanza fra Cambray e Sella terminava, per allora, con una caratterizzazione dei punti di contrasto. In effetti, la legge del 1869 venne tradizionalmente interpretata come ispirata al sistema

78. *Della contabilità dello Stato e dei bilanci*, « Nuova Antologia », fasc. I, aprile 1872, pp. 875-89; fasc. V, maggio, pp. 126-38; fasc. VI, giugno, pp. 365-87.

79. L. G. CAMBRAY-DIGNY, art. cit., p. 374.

di cassa, e come tale si attirerà quelle critiche destinate a produrre la successiva riforma del 1883.

Gli sforzi per modificare la legge Cambray-Digny cominciano presto. Il 9 agosto 1874 il successore di Sella alle finanze (oltre che presidente del Consiglio) Marco Minghetti nominava una commissione « con l'incarico di esaminare e proporre i miglioramenti che si possono introdurre » alla legge e al regolamento. La commissione, presieduta dal Duchoqué e composta, fra gli altri, dal Cambray-Digny, dal Sella, dal suo stretto collaboratore Perazzi⁸⁰, dal ragioniere dello Stato Picello e da Agostino Magliani, fu caratterizzata da un dibattito di grande ricchezza e interesse, dovuto anche alla presenza dei due principali esponenti delle due opposte « scuole », il Sella e il Cambray. Ancora una volta, al Cambray-Digny è offerto il destro per ribadire le sue intenzioni originarie: « se avessi menomamente dubitato che il Parlamento avesse creduto diversamente (circa il sistema di bilancio adottato) o avrei ritirata la legge o mi sarei dimesso »⁸¹. *Entrate e spese* non significano affatto, ribadisce lo statista toscano, *riscossioni e pagamenti*; d'altra parte, i resti che la competenza registra sono crediti e debiti effettivi.

L'intervento di Sella rappresenta una svolta poco meno che sensazionale. Il deputato biellese afferma che la sua preoccupazione fondamentale è una sola: che cioè alle amministrazioni non venga lasciata la disponibilità dei fondi non impegnati. Una volta d'accordo sull'esigenza di evitare questo pericolo, « io sto con l'on. Cambray-Digny perché con le di lui proposte siamo più vicini alla cassa, perché la liquidazione e il pagamento sono due fattori che si susseguono siffattamente, che quasi s'identificano, o se differiscono di poco, la differenza rappresenta veri e reali creditori »⁸². Sella e Cambray-Digny trovavano inaspettatamente l'accordo sulla nuova formulazione della materia del bilancio statale, nel quale dovevano figurare « le entrate e le spese accertate liquidate e scadute dal 1° gennaio al 31 dicembre », indipendentemente dalle riscossioni e dai pagamenti. Ma per le par-

80. Il Perazzi era stato nominato consigliere della Corte dei conti l'anno precedente, come risulta dal verbale del Consiglio dei ministri (Archivio Centrale dello Stato, *Verbale delle deliberazioni del Consiglio dei ministri*, vol. II, giugno 1867 - dicembre 1884, seduta del 30 aprile 1873, foglio 69). In precedenza, Costantino Perazzi era stato segretario generale del ministero delle finanze; la nomina, avvenuta il 30 marzo 1867, era stata promossa da Agostino Depretis (ACS, *Verballi ecc.*, vol. I, 1861-67, foglio 159).

81. *Raccolta cit.*, p. 630.

82. *Raccolta cit.*, p. 635.

tite impegnate e non ancora liquidate? Magliani si dichiarava d'accordo che queste non entrassero nei conti dell'anno, e proponeva di aprire un conto speciale, per evitare che fossero confuse con la competenza dell'anno successivo. Come vedremo, invece, sarà proprio il Magliani a includere gli impegni di spesa nel bilancio dell'anno in corso.

Di lì a poco, caduto il governo Minghetti con il voto del 18 marzo 1876, gran parte dei membri della commissione dettero le dimissioni, e il nuovo presidente Depretis ne nominò una nuova con decreto del 22 settembre. Presidente rimase il Duchoqué, che presentò una relazione (i verbali non furono pubblicati) il 2 marzo dell'anno successivo. Mentre i lavori della precedente commissione avevano insistito prevalentemente sul contenuto dei documenti finanziari e sul tipo di bilancio, la relazione Duchoqué si diffonde su tutte le questioni attinenti all'amministrazione finanziaria, dagli inventari ai contratti, alle funzioni della Ragioneria e della Direzione del tesoro, e così via. La linea non si discosta da quella espressa nella precedente commissione, se non per la proposta di abolire la situazione del tesoro (cara tanto al Sella quanto al Cambray-Digny), definita « assolutamente provvisoria, che venendo compilata quasi immediatamente alla scadenza dell'esercizio, e prima che fossero sistemate le scritture, presenta mai sempre risultati differenti da quelli del conto consuntivo »⁸³. Si propone anche un nuovo ritocco alla decorrenza dell'esercizio finanziario, spostandola al 1° febbraio, il che avrebbe permesso la presentazione degli stati di prima previsione a novembre, e il bilancio definitivo, con il quadro delle rettificazioni degli stati di prima previsione, lo stato dei residui e l'indicazione dei mezzi per fronteggiare il disavanzo di cassa, ad aprile.

L'età della Destra si chiudeva dunque con una grande discussione tecnica sul tipo di bilancio che potesse meglio conciliare il rigore dei controlli con la speditezza dell'azione amministrativa. Venivano posti invece in ombra i rapporti fra gli organi (che pure avevano richiamato l'attenzione, a più riprese, dello stesso Sella), e nessuna attenzione veniva rivolta al fenomeno della crescita della burocrazia finanziaria che un tal sistema inevitabilmente avrebbe favorito. Nei primi progetti della Sinistra, come ora vedremo, si assisterà a un riemergere dell'interesse per una soddisfacente disciplina degli organi della gestione della spesa pubblica, indipendentemente dal tipo di bilancio da adottarsi. Sarà però un interesse di breve durata.

83. *Raccolta cit.*, p. 702.

CAPITOLO II.

FINANZA, AMMINISTRAZIONE E CLASSE POLITICA
DA DEPRETIS A CRISPI
(1876-1890)

Parte I.

IL PENSIERO AMMINISTRATIVO NELL'ETÀ DELLA SINISTRA:
EVOLUZIONE E REAZIONE.1. *Sfortuna storiografica e riformismo amministrativo della Sinistra.*

Il secondo periodo nella storia dell'amministrazione finanziaria del nostro paese coincide con il governo della Sinistra. Si tratta, come è ben noto, di un'epoca che non ha mai goduto di troppo favore fra gli storici di ogni tendenza, così come non ha trovato fra i contemporanei nessuna voce di aperta difesa. Nell'età della Sinistra, i grandi intellettuali sono in prevalenza all'opposizione. Non è un caso che nelle circostanze in cui il Parlamento fu teatro di una grande discussione i protagonisti fossero personaggi legati alla parte politica avversa. Tale è il caso di Silvio Spaventa nella discussione sul regime ferroviario.

Sulla decadenza del tono politico e del costume amministrativo in quell'età si è scritto moltissimo. Alla Camera, una maggioranza parlamentare eterogenea, e senza programmi ben definiti, abilmente orchestrata da un grande tattico, ma non altrettanto grande stratega, come Agostino Depretis; un lavoro di inchieste parlamentari, da quella sulle ferrovie a quella agraria, delle cui conclusioni o non si tenne conto, o si utilizzarono solo i lati più accetti ai gruppi di pressione economica e finanziaria che andavano formandosi nel paese; in politica interna, conati di autoritarismo che sembrano preludere, con il Nicotera, allo stile di un Crispi; al di là della classe di governo, una società civile in cui si comincia a far luce la constatazione che vere prospettive di sviluppo industriale sono limitate a poche regioni italiane, e che l'abbandono del Sud al « suo » destino burocratico e migratorio è la « naturale » contropartita per il consolidamento del

Nord. Anche per quanto riguarda l'amministrazione finanziaria il quadro è così oscuro?

Nel capitolo precedente abbiamo cercato di enucleare la « filosofia » finanziaria di Cavour, Minghetti, Sella, Scialoja, Ferrara, Cambray-Digny specie attraverso i loro interventi sull'ordinamento della pubblica amministrazione e la contabilità di Stato. Ne è risultata una vasta gamma di posizioni, una grande ricchezza di dibattito fra personaggi che pure appartenevano a una medesima parte politica. Come vedremo, un tentativo del genere riesce più difficile se applicato a uomini come Magliani, Seismit-Doda, Grimaldi e forse allo stesso Depretis, tutte personalità indubbiamente meno spiccate delle precedenti. Eppure, il quindicennio della Sinistra – in cui va incluso il primo gabinetto Crispi, il quale presenta caratteri che lo pongono al di fuori dell'« età crispina » vera e propria¹ – non fu meno ricco del quindicennio della Destra quanto a sforzi di riforma organica, dai codici (di commercio, 1882; penale, 1889) all'istruzione pubblica (1877), alle foreste (1877), alla legge elettorale (1882), al risanamento di Napoli (1885), alla sanità (1888), alla riforma del Consiglio di Stato (1889) e alla legge comunale e provinciale (1889). Nel nostro campo, basterà ricordare il piano di riforma Depretis del 1877, che portò alla costituzione del ministero del Tesoro, e la legge di contabilità Magliani del 1883, per assicurare alla Sinistra un posto di tutto rispetto nella costruzione del nostro ordinamento finanziario.

La negatività del giudizio su quella esperienza di governo va del pari attenuata se si tiene conto del fatto che il declino del Parlamento come centro esclusivo della vita politica nazionale è una conseguenza, più che una causa, della indubbia crescita di altri centri di formazione dell'opinione pubblica e di dibattito politico. Gli anni fra il 1875 e l'85 vedono una intensa attività saggistica sui temi amministrativi e finanziari, svolta oltre che in monografie, su giornali e periodici variamente specializzati, fondati proprio in quegli anni. Si ricordino « L'Economista d'Italia », prima settimanale, poi decennale, che inizia le sue pubblicazioni nel 1868 (cesserà nel 1903) ma che dal 1874 diventa l'organo ufficioso dei sostenitori dell'intervento statale nell'economia; il suo concorrente « L'Economista », settimanale liberista fiorentino organo della Società Adamo Smith che, fondato nel '74, durerà fino al 1920; il « Giornale degli Economisti »

1. Sul primo governo Crispi e le riforme amministrative da esso promosse, cfr. R. ROMANELLI, *Francesco Crispi e la riforma dello Stato nella svolta del 1887*, « Quaderni storici », n. 18, 1971, pp. 763-834.

che dal 1875 al '78 esce a Padova come organo della «vincolista» Associazione per il progresso degli studi economici (nel 1886, mutato parzialmente indirizzo, si trasferirà a Bologna); e ancora l'«Archivio giuridico» di Pietro Ellero e Filippo Serafini, che si pubblica a Bologna esso pure dal 1868; l'«Annuario delle scienze giuridiche, politiche e sociali» di Carlo F. Ferraris, che esce a Milano dal 1880; tutte riviste, destinate a vita più o meno lunga, che si affiancano all'autorevole e fino allora quasi isolata «Nuova Antologia» nel dibattere questioni giuridiche, economiche e finanziarie.

Alla vivacità del dibattito contribuì molto l'ingresso in forze della cultura politico-economica tedesca². I due maggiori centri di irradiazione diventano Napoli per le scienze filosofico-giuridiche e l'asse Padova-Pavia per le scienze economiche e sociali. A Padova i collaboratori del «Giornale degli economisti» (i nomi più autorevoli sono quelli del Lampertico e del Luzzatti) curano i contatti con quanti all'estero simpatizzano per la scuola del socialismo della cattedra, che è il prodotto più interessante dell'applicazione pratica della scienza sociale tedesca. Il congresso di Eisenach dei *Kathedersozialisten*, che si conclude con la fondazione del «Verein für Sozialpolitik» (1874) viene commentato sulla rivista italiana da Emile Laveleye, uno dei non molti economisti di lingua francese che in quegli anni mantenessero legami con il mondo scientifico tedesco³.

Come in Germania, anche in Italia il metodo storico si accompagna al riformismo sociale ed economico. Le adesioni alla nuova corrente vanno ben al di là della divisione fra i partiti. Il manifesto con cui Scialoja, Lampertico, Cossa e Luzzatti indicano per il gennaio del '75 un congresso da tenersi a Milano «per investigare quale

2. Il primo a diffondere sistematicamente la cultura economica tedesca in Italia fu, come è noto, Vito Cusumano (*Sulla condizione attuale degli studi economici in Germania*, «Archivio giuridico», vol. XI, 1874, pp. 113-37, 240-65, 395-420; vol. XII, pp. 284-317; poi raccolti in volume, Bologna, Fava e Garagnani, 1874). Una minuziosa rassegna delle posizioni del tempo è quella di S. COGNETTI DE MARTIIS, *L'economia come scienza autonoma*, «Giornale degli economisti», II serie, vol. I, 1886, pp. 166-203; cfr. anche C. ARTOM, *La recente evoluzione della metodologia nella scienza economica tedesca*, «Giornale degli economisti», vol. VI, 1888, pp. 519-41. Questi due scritti si può dire concludano la *Methodenstreit*, che negli anni successivi fu definitivamente accantonata.

3. E. DE LAVELEYE, *Il congresso dei socialisti della cattedra ad Eisenach* (lettera al direttore del «Giornale degli economisti»), ivi, I serie, novembre 1875, pp. 81-9. Le idee di questo economista belga in materia sociale sono esposte nel suo volume *Le socialisme contemporain*, Paris, 1894 (su Laveleye cfr. ora P. LAMBERT, *Émile de Laveleye, 1822-1892*, «History of Political Economy», 1971, pp. 263-83).

funzione spettò allo Stato odierno, perché la libertà non si sfrutti dal fatalismo degli ottimisti ma diventi ognor più certa e feconda»⁴ raccoglie l'adesione di personalità disparate: l'economista «ortodosso» Angelo Messedaglia accanto al filogermanico Vito Cusumano, un esponente dell'estrema Destra come Ruggiero Bonghi accanto a un Quintino Sella, moderati toscani come il Giorgini e il Tabarrini e sostenitori di un diffuso statalismo (e di una politica colonialistica) come Leone Carpi; soprattutto però giuristi e alti funzionari, come Costantino Baer, Luigi Palma, Ercole Vidari, Guido Padelletti, Alberto Errera, con il contorno di letterati come Cesare Cantù e la presenza di un nome politicamente prestigioso come quello di Marco Minghetti. Risultato del congresso di Milano, oggetto dei sarcasmi di Francesco Ferrara⁵, fu la costituzione dell'Associazione per il progresso degli studi economici, intorno alla quale si raccolsero molti degli intellettuali della più giovane generazione, quelli insomma che «non avevano fatto l'Italia». A Napoli, nel 1875, la locale sezione presieduta da Antonio Scialoja aveva fra i suoi membri Giustino Fortunato, Pasquale Turiello, Antonio Salandra, l'ingegnere e industriale meccanico Alfredo Cottrau⁶, tutti nati intorno al 1850.

Seppure in prevalenza moderati, questi intellettuali esprimevano critica per il modo in cui era stata realizzata l'unificazione amministrativa ed economica d'Italia nel quindicennio precedente, avvenuta quasi deducendo da aluni grandi principi (fra cui quello del *laissez-faire* indiscriminato) ogni regola di condotta. Per essi, si imponeva

4. Il testo della «circolare di Padova» fu pubblicato – contemporaneamente all'atto costitutivo della liberista Società Adamo Smith – dall'organo di quest'ultima, «L'Economista» di Firenze, il 24 settembre 1874.

5. Cfr. gli articoli, anonimi ma di chiara mano ferrariana, *Sull'intervento al congresso di Milano*, «L'Economista», n. 23, 8 ottobre 1874; *Il convegno economico a Milano*, ivi, n. 32, 10 dicembre 1874; *Il congresso di Milano*, ivi, nn. 40, 41, 42, 43, 44; 7, 14, 21, 28 febbraio e 7 marzo 1875, di imminente pubblicazione nel vol. VIII delle *Opere*.

6. Cfr. gli *Atti del Comitato napoletano per il progresso degli studi economici*, anno 1875-76, pubblicato per cura del segretario L. Miraglia, Napoli, Tip. Panzini, 1877. L'organo del comitato fu il «Giornale napoletano di Filosofia e Lettere, Scienze morali e politiche» diretto dal filosofo Francesco Fiorentino. Del Cottrau, specialista di problemi ferroviari, si ricordino gli *Appunti sulle convenzioni ferroviarie del 1885*, «Nuova Antologia», settembre 1892; *Il problema ferroviario e le sue possibili soluzioni*, ivi, settembre-ottobre 1894. Cfr. anche V. PARETO, *Le industrie meccaniche e la protezione*, «Giornale degli economisti», 1891, vol. II, pp. 308-12, che dimostra sulla base degli studi del Cottrau che la crisi della metallurgia italiana era dovuta non all'insufficienza, ma all'eccesso di protezione.

invece la necessità di partire dall'indagine di concrete situazioni specifiche, magari localmente circoscritte, per decidere su questa base se fosse necessario o meno l'intervento dei poteri pubblici⁷. Certo, la fiducia nello strumento legislativo per la soluzione dei problemi sociali – fiducia, che al Ferrara sembrava attribuire un carattere « autoritario » alla nuova scuola – suona alquanto illuministica. La legislazione speciale per il Mezzogiorno, che si apre con la legge per il risanamento di Napoli (1885) e prosegue in età giolittiana con le leggi per la Basilicata (1904) e la Calabria (1906), ispirate a un riformismo dall'alto⁸, non produssero risultati decisivi. Ma è indubbio che lo spirito realizzatore e pragmatistico che la nuova scuola riuscì a infondere nella classe di governo italiana contribuì non poco all'avvio di quel processo di modernizzazione delle strutture economiche e civili conclusosi con il primo quindicennio del secolo.

2. « Germanismo economico » e « germanismo amministrativo »: la Destra nell'età della Sinistra.

Accanto a questo « germanismo economico » – come lo definì, a torto sprezzatamente, il Ferrara in un celebre articolo⁹ – è possibile cogliere un altro e distinto « germanismo », che potremmo chiamare amministrativo, e che incontra anch'esso sostenitori fra vecchi e nuovi esponenti della Destra all'indomani della sua sconfitta. Si tratta

7. Basti scorrere l'indice della serie padovana del « Giornale degli economisti », aperta da uno scritto di Fedele Lampertico su *La legge sulle Società e Associazioni commerciali. Dialogo fra uno Smithiano e l'autore*, vol. I, aprile 1875, pp. 1-11, in cui si sosteneva la necessità della legislazione economica in materia di associazioni; cfr. anche L. FAVERO, *Sul progetto di legge forestale unica per Regno d'Italia*, anno II, vol. IV, novembre 1876, pp. 128-44; dicembre, pp. 219-23; gennaio 1877, pp. 292-304; febbraio, pp. 362-82; marzo, pp. 482-96; A. S. DE KIRIAKI, *Sull'indirizzo delle opere pie e sul loro reggimento economico e amministrativo*, anno II, vol. III, maggio 1876, pp. 82-103; e si potrebbe continuare.

8. Le leggi speciali furono promosse soprattutto dagli antichi esponenti della Sinistra, come Baccarini nel 1885 e Zanardelli nel 1903, e furono combattute tanto dai nuovi esponenti della Destra come Sonnino (cfr. *Sulla legge sulla Basilicata*, « Giornale d'Italia », 9 febbraio 1904, ora in *Scritti e discorsi extra-parlamentari* a cura di B. F. Brown, vol. II, Bari, Laterza, 1972, pp. 1113-8), quanto dai radicali non ostili all'intervento in sé come il Nitti (su cui cfr. il capitolo IV), quanto, infine, dai liberisti puri (cfr. per es. U. ZANOTTI-BIANCO, *La legge per la Basilicata*, Roma, 1926, e i brani di quel volume riportati in R. VILLARI (a cura di), *Il Sud nella storia d'Italia*, Bari, Laterza, 1963, pp. 388-402).

9. F. FERRARA, *Il Germanismo economico in Italia*, « Nuova Antologia », agosto 1874, ora in *Opere complete cit.*, vol. X, pp. 555-91.

dell'ammirazione per la macchina amministrativa tedesca, in quanto capace di resistere alle infiltrazioni della « politica », e quindi di rappresentare un organismo veramente al servizio dei cittadini: la certezza della continuità dello Stato di fronte alla precarietà e al continuo avvicinarsi delle maggioranze parlamentari.

Già nel 1869 il versatile e ultraconservatore Ruggiero Bonghi¹⁰ aveva curato la traduzione di un opuscolo del giurista tedesco Rudolf Gneist sul bilancio inglese, premettendovi una introduzione diretta ad Angelo Messedaglia. Per Bonghi, il difetto delle costituzioni continentali sta nell'essersi ispirate non già al reale sistema di governo inglese, ma ad una astrazione stereotipata di esso. Lo studio del Gneist riesce appunto a dimostrare che « nell'assemblea, nell'amministrazione [inglese] v'è lasciata al Governo una grandissima parte e forza; e la scuola inglese che si chiama *liberale* e *radicale*, è tutta intesa a crescere, non a scemare l'azione di quello... Si vede adunque che qui noi siamo in un avviamento affatto diverso da quello che appare in Inghilterra, e chiediamo al regime parlamentare appunto il contrario di ciò che questa gli ha chiesto e gli chiede »¹¹.

10. Cfr. il giudizio datone dal Giolitti (*Memorie della mia vita*, 2^a ed., Milano, Garzanti, 1944, p. 65). L'ostilità del Bonghi per il primo governo Giolitti si tradusse in un'aperta invocazione del regime costituzionale puro, con l'attribuzione al sovrano di misteriosi poteri di « alta sorveglianza morale sullo Stato » nel quadro di una vagheggiata restaurazione della aristocrazia come classe dirigente (R. BONGHI, *L'ufficio del principe in uno Stato libero*, « Nuova Antologia », 15 gennaio 1893, pp. 340-55). Questo scritto provocò la richiesta del Giolitti a Silvio Spaventa, allora presidente della IV sezione del Consiglio di Stato di cui il Bonghi faceva parte, per conoscere « se ai termini dell'art. 4 n. 4 della legge 2 giugno 1889, il Consigliere Bonghi abbia compromessa la sua reputazione personale e la dignità del corpo al quale appartiene, e se perciò egli debba essere rimosso dall'ufficio » (*Dalle carte di G. Giolitti*, vol. I, 1885-1900, a cura di P. D'Angiolini, Milano, Feltrinelli, 1962, lettera del 12 febbraio 1893, p. 134). Lo Spaventa, nonostante l'amicizia personale per il Bonghi, preparò una relazione che, pur senza proporre la rimozione, definiva « disdicevole a un Consigliere di Stato prendere parte alle lotte quotidiane che si combattono nei giornali, sieno esse favorevoli o sfavorevoli al ministero ». Questa affermazione, così spaventosamente rigorosa, fu emendata in senso ancor meno severo per il Bonghi, per cui nessun provvedimento effettivo fu preso (cfr. le notizie in B. CROCE, *Il Bonghi, lo Spaventa e un parere del Consiglio di Stato nel 1893*, « La Critica », 20 marzo 1941, pp. 97-103: significativa stroncatura del personaggio, del quale proprio allora, per motivi politici intuibili, erano stati ristampati, a cura del Gentile, i *Discorsi parlamentari*).

11. *Il bilancio e la legge secondo il diritto costituzionale inglese. Osservazioni del dott. Rodolfo Gneist precedute da una lettera di Ruggiero Bonghi ad Angelo Messedaglia*, Firenze, Tip. dei succ. Le Monnier, 1869, p. iv.

In Inghilterra i rapporti fra Parlamento e Governo in materia di bilancio sono regolati da un principio che il Bonghi vorrebbe introdotto anche in Italia: il principio della separazione fra legge materiale e voto di bilancio, per cui quest'ultimo non può mai avere ad oggetto né entrate né spese disciplinate per legge, ma soltanto entrate e spese annue e variabili. Questo principio, per Bonghi, vale a realizzare l'ideale della «continuità giuridica dello Stato», sacrificato nel continente in nome della «pretesa massima costituzionale che si debbano costantemente approvare [annualmente] tutte le entrate e tutte le spese»¹².

In realtà, lo studio del Gneist serviva anche a dar fondamento giuridico all'indirizzo costituzionale puro che Bismarck stava imprimendo alla monarchia prussiana. Insomma, l'esperienza parlamentare britannica al servizio della causa autoritaria tedesca. Perché non seguire il medesimo esempio anche in Italia? Bisogna innanzitutto adeguarsi al sistema inglese, per cui «l'organizzazione dei servizi [pubblici], perché sieno adatti a raggiungere i fini proposti dalla legge, appartiene al potere esecutivo»¹³, senza che il parlamento possa, mediante il voto sul bilancio, «stremare a un tratto codesti servizi». Le riforme più immediate riguardano inoltre l'abolizione della Commissione bilancio della Camera («che è il più falso ordigno parlamentare che vi sia») e naturalmente l'introduzione del divieto per i singoli membri del Parlamento di proporre qualsiasi aumento di spese.

Ma al di là delle singole proposte, è significativo il giudizio bonghiano sul fallimento degli «Stati parlamentari costituzionali dal 1815 al 1860, [che] hanno avuto, in genere, aria di carnevali corti, scapigliati e uggiosi». Si deve invece trarre esempio dalla Prussia, «l'unico Stato del continente in cui un sistema parlamentare ha speranza di prendere quando che sia radici vere e salde», avendo fatto tesoro dell'esperienza inglese.

La revisione dell'ordinamento amministrativo fornisce dunque il destro, a Bonghi e ad altri scrittori, per arditi schemi di «revisionismo costituzionale». Queste tendenze si trovano sviluppate in un libro di un altro uomo politico meridionale, Giorgio Arcoleo, uscito una decina di anni dopo lo scritto bonghiano¹⁴. Qui gli attacchi alla tradizione giuridica liberale continentale sono ancora più espliciti, risalendo alla matrice della Rivoluzione francese. «La rivoluzione,

12. Op. ult. cit., pp. 23 e 25.

13. Op. cit., p. x.

14. *Il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare*, Napoli, Jovene, 1880.

che lungo un secolo ha scosso profondamente la società europea,... ha in questa insinuata qualcuna delle sue vecchie malattie di origine. Preparata dalle classi più colte delle nazioni fu attuata dalle più rudi... Queste... son corrive ai principi assoluti; in questa o quella forma politica, meglio che in tutto l'organismo sociale ed economico, vogliono sorprendere la tutela o la perdita della libertà. Così la trasformazione non avvenne o fu quasi esclusivamente politica; si curò molto il rintonaco; rimase intatto, o quasi, nella struttura il vecchio edificio. Mentre si progrediva, e tanto, nelle discussioni sui grandi principi della libertà, dell'uguaglianza, del governo rappresentativo, restavano in fondo... i più gravi problemi sociali, economici, finanziari, amministrativi, o per frettolosa opera di unità [essi] restarono assorbiti o rimorchiati dalla politica. Anche la finanza fu resa tumultuaria e infeconda dalle assemblee »¹⁵. È un discorso insidioso, che partendo da un giudizio non privo di fondamento sui limiti dell'astratto rivoluzionarismo borghese – reo di aver agito sulla superficie, diremmo sulla sovrastruttura – sbocca in una apologia dell'amministrazione dal tono decisamente reazionario. « Il sistema rappresentativo, invece che vincolo di armonia tra il governo e la nazione, si pose in mezzo come argomento di diffidenza ». Si tratta dunque di riportare in giusta luce l'insostituibile funzione costituzionale dei ceti burocratici e tecnici, oscurati dal politicantismo assembleare. Anche per Arcoleo, il bilancio dello Stato va sottratto alle « invasioni della politica ». Ancora una volta bisogna trarre ispirazione dalla costituzione inglese (secondo Gneist), in cui « il bilancio... non è un semplice meccanismo di cifre e regole variabili, ma... un organismo che pur avendo la sua parte dinamica, serba la sua parte statica, indipendente, superiore alle vicende politiche, regolata dalla legge ». L'esperienza inglese insegna addirittura che « lo Stato non è riverbero dell'individuo, ma ha vita propria »; e che « rimane sempre una linea fra le esigenze *assolute* dello Stato e quelle *relative* del Parlamento », in quanto « la sovranità del popolo non crea lo Stato, istituzione primigenia e fondamentale, organo della stessa sovranità ».

In questo quadro ideologico trovano sistemazione proposte di riforma di non poco interesse. I membri della Corte dei conti, in quanto esercitano una funzione costituzionale, non dovrebbero essere nominati esclusivamente dal re e dal governo, ma « col concorso di tutti e tre gli elementi del potere legislativo », e quindi anche col

15. Op. ult. cit., pp. 6-7.

concorso delle Camere, sull'esempio belga¹⁶. Dovrebbero inoltre esser provvisti di sanzione gli atti della Corte che registrino con riserva i decreti governativi. Il progetto Depretis del 1877 – su cui torneremo in seguito – che sottraeva alla Corte il riscontro preventivo per investire il Consiglio del tesoro, per Arcoleo non risolve alla radice il problema del sindacato costituzionale in materia finanziaria. L'Arcoleo sembra piuttosto accarezzare l'idea di una « Alta Corte di giustizia, la quale invece che un corpo politico come il Senato fosse un'autorità suprema, indipendente, che rappresentasse... l'ultima istanza rispetto al sindacato costituzionale, e che potrebbe essere scelta... dall'una e dall'altra Camera, sempre al di fuori dei membri rispettivi; alla quale Corte spetterebbe il giudizio in nome del Parlamento sulle violazioni del diritto del bilancio fatte dai ministri, i cui atti rimarrebbero sospesi finché in un termine brevissimo stabilito non si decidesse il conflitto »¹⁷ fra esecutivo e Corte dei conti.

Per Arcoleo, dunque, è il potere giudiziario l'ultima ancora di salvezza di fronte alla disgregazione dello Stato di diritto e alla degenerazione parlamentaristica. Con maggiore lungimiranza, il giovane condirettore della « Rassegna settimanale » Sydney Sonnino prendeva

16. Molti anni dopo, l'Arcoleo ritornava sull'argomento, affermando che « la Corte dei conti avrebbe maggiore autorità se trasformata come nel Belgio in una delegazione del Parlamento; il controllo dell'esercizio dovrebbe rendersi efficace, col sospendere la spesa in caso di dissenso » (G. ARCOLEO, *Forme vecchie idee nuove*, Bari, Laterza, 1909, p. 276).

17. *Il bilancio dello Stato* cit., p. 136. Lo studio dell'Arcoleo veniva giudicato « ricco di osservazioni acute e di dottrine attinte alle migliori fonti scientifiche, ma debole... nelle conclusioni e in certe proposte di un'efficacia molto dubbia » da G. RICCA SALERNO, *La legge del bilancio*, « Annuario per le scienze giuridiche, sociali e politiche » diretto da C. F. Ferraris, I, 1880-81, p. 258. Questo autore ritiene che la « legge » dell'aumento progressivo delle spese negli Stati moderni trovi un freno nell'equilibrio « fra il governo, che incarna il principio di conservazione e di concentramento e mira a estendere la cerchia dei suoi uffici, ad accrescere le spese pubbliche; e la rappresentanza popolare, che è informata al principio della libertà e del progresso e vuole allargare le autonomie locali e private, assegnare limiti definiti all'azione governativa e procurare la maggiore economia nei servizi governativi » (p. 259). Ottimismo a parte, è ancora una volta la linea liberale classica, che assume che le sole spese pubbliche siano quelle amministrative e militari, per cui il parlamento eserciterebbe una azione di freno e non già, come in un diverso quadro socio-economico, di spinta all'aumento. Su Arcoleo, cfr. anche l'agiografico G. PAULUCCI DI CALBOLI BARONE - A. CASULLI, *Il pensiero di Giorgio Arcoleo*, Milano, Alpes, 1927 (doveva essere l'introduzione all'*Opera omnia* di questo autore, di cui però uscirono solo gli scritti teatrali).

spunto dalla creazione e soppressione per semplice decreto di due ministeri da parte del governo Depretis, avvenuta alla fine del 1877, per una lucida analisi dei rapporti fra parlamento e governo. Sonnino percepisce il fenomeno per cui il governo cerca di sottrarsi al sindacato parlamentare, mentre il parlamento si ingerisce nel campo di azione del potere esecutivo, attraverso ogni sorta di pressioni partitocratiche sull'amministrazione. Il risultato è che, di fronte a un esecutivo che non esercita i suoi poteri e a un legislativo che lo tiranneggia, « cresce, *ipso facto*, l'importanza, anzi la necessità del governo della burocrazia alta e bassa. E ciò perché questa resta la sola rappresentante della *continuità* nella condotta della *res publica*, continuità che è condizione assoluta di vita e di progresso ordinato e costante »¹⁸. Sonnino aveva ben capito la radice di un fenomeno destinato a ingigantirsi nei decenni successivi. Il suo culto per lo Stato forte, però, lo porta ad accettare una situazione in cui la burocrazia diventa l'unica garante della continuità dello Stato. Nel 1897, in uno scritto ben più famoso, egli tornava sul problema usando quasi le medesime parole: « La burocrazia rimane l'unica tutrice della tradizione del Governo e della continuità della sua azione, in quanto non sia anche essa travolta o sconvolta dalla corrente della politica »¹⁹. Ma questa volta, vi era anche l'appello a un'altra forza dotata dei poteri indispensabili per il ripristino dell'autorità dello Stato: la persona del sovrano, cui il Sonnino si rivolgerà con esito disastroso nella svolta politica di fine secolo.

3. *Il positivismo conservatore da Salandra a Turiello: spesa pubblica e « riforme organiche ».*

Gli anni Settanta e Ottanta segnano altresì il trionfo nel nostro paese della cultura positivista nelle scienze sociali. Accanto agli studiosi tedeschi, è Spencer a godere di un seguito indiscusso. Si è visto già nell'Arcoleo l'accenno al carattere « organico » dello Stato, in contrapposizione con la concezione meccanicistica della tradizione politica settecentesca. In altri scrittori dallo stile meno sorvegliato dell'Arcoleo, i termini « organicità » e « organico » vengono impiegati a getto continuo, quasi nella fiducia che essi bastino da soli a conferire

18. S. SONNINO, *Dove andiamo?*, « La Rassegna settimanale », I, 10 febbraio 1878, ora in *Scritti e discorsi extraparlamentari* cit., vol. I, p. 226.

19. UN DEPUTATO (S. SONNINO), *Torniamo allo Statuto*, « Nuova Antologia », gennaio 1897, ora in *Scritti e discorsi* cit., p. 588.

realismo e forza di penetrazione a qualsiasi analisi dei problemi finanziari ed economici italiani.

Naturalmente, i significati variano da autore ad autore. Si consideri la prolusione con cui Antonio Salandra inaugurò nel 1879 il corso di legislazione economico-finanziaria nell'Università di Roma, dedicata alla *Progressione dei bilanci negli Stati moderni*²⁰: un tema che da poco era stato affrontato dallo scienziato delle finanze tedesco Adolph Wagner, autore di un manuale assai fortunato²¹. La crescita dei bilanci pubblici rappresenta per Salandra il prodotto della sempre maggiore complessità delle funzioni statali, una volta ammesso « il parallelismo fondamentale fra l'individuo e il corpo politico », per cui « l'evoluzione dell'uno, come quella dell'altro, implica un'attività progressiva fondata sulla crescente complessità dell'organismo e sulla progressiva specificazione degli organi secondo le funzioni loro ». Questi concetti erano anche condivisi dallo Spencer (di cui Salandra stesso tradusse i *Principi di sociologia*²²). Ma Spencer è in errore, secondo il Salandra, quando vuole assicurare ad ogni costo la prevalenza dell'individuo sullo Stato, tutt'al più ammettendo che « lo Stato è uno degli organi del corpo politico; mentre – ribatte il futuro presidente del Consiglio – lo Stato è lo stesso corpo politico, in quanto è organizzato ».

È il caso di dire che tutte le strade portano a Roma: il fenomeno della crescita del bilancio e della spesa statale viene anch'esso a testimoniare dell'eticità dello Stato.

Per Pasquale Turiello, altro giovane intellettuale meridionale imbevuto di positivismo e germanesimo, l'espressione « riforme organiche » ha un significato non giuridico, ma sociologico. Nei due volumi della sua maggiore opera, *Governo e governati in Italia*, questa locuzione ricorre spesso per indicare quelle riforme che si propon-

20. Ora in *Politica e legislazione*, saggi raccolti da G. Fortunato, Bari, Laterza, 1915.

21. « La legge dell'incremento progressivo dell'azione dello Stato diventa per la scienza delle finanze legge dell'incremento progressivo del fabbisogno sia dello Stato sia per regola anche dei corpi locali... »: A. WAGNER, *Scienza delle finanze* (1877), trad. it. in « Biblioteca dell'economista », III serie, Torino, Unione tipografico-editrice, 1891, p. 63. Cfr. anche la rassegna di A. GRAZIANI, *Intorno all'aumento progressivo delle spese pubbliche. Memoria premiata nel concorso 1885-1886 dalla R. Accademia di scienze, lettere ed arti in Modena*, Modena, Soc. Tipografica, 1887, spec. pp. 41-77.

22. « Biblioteca dell'Economista », III serie, vol. VIII, parti I e II, Torino, Unione tipografico-editrice, 1881, con una prefazione di G. Boccardo sulla *Sociologia nella storia, nella scienza, nella religione e nel cosmo*.

gano di inserire nella vita statale i « ceti organici » produttivi, attualmente messi in ombra dalle anonime « folle elettorali ». Oltre alla consueta invettiva contro i principi dell'89, in Turiello troviamo duri attacchi contro « gli economisti che pigliarono il nome di politici », la cui fiducia nell'automatico realizzarsi delle armonie economiche è quotidianamente smentita dall'aggravarsi della concorrenza economica internazionale, che accentua le rivalità fra popoli e fomenta i conflitti militari. Di fronte all'astrattezza liberale (e per non cadere nella barbarie socialista), il Turiello vagheggia una « soluzione organica... per cui, nel cerchio di uno Stato forte, [si creino] istituzioni sempre più appropriate ai ceti diversi, in diritti proporzionati alle capacità, in espansioni sufficienti alle sovrabbondanze delle persone e delle fantasie »²³. Questo imaginifico linguaggio introduce un vasto piano di riforme in cui si esprime, senza apparenti contraddizioni, una posizione di chiara reazione *politica* accanto ad una di indubbio liberalismo *amministrativo*. Le riforme degli organi politici vagheggiate dal Turiello ne fanno infatti un precursore del fascismo: restrizione del diritto elettorale politico, un Senato corporativo che esprima « ampie associazioni delle arti principali in tutto il paese »²⁴ nel quadro di un nazionalismo ed imperialismo talvolta deliranti, con Roma teatro di esercitazioni ginnico-militari di giovinetti, il lavoro italiano che si espande nel mondo, addirittura l'augurio di un « bagno di sangue » che purifichi la « razza italica »²⁵. Ma insieme, Turiello sostiene la necessità dell'istituzione di un corpo amministrativo locale, di nomina regia, al quale « commettere la minuta giustizia a pro dei sopraffatti dalle presenti autorità governative e amministrative, elettive o no »²⁶; scuole popolari create liberamente da gruppi di cittadini, con carattere di corpi morali; una riforma della beneficenza con la partecipazione alla direzione degli enti « di una rappresentanza dei ceti che più potrebbero averne bisogno, operai o contadini,

23. P. TURIELLO, *Governo e governati in Italia*, 2ª ed. riveduta, Bologna, Zanichelli, 1889-90 (la prima uscì nel 1882), vol. I, p. 28. Sul Turiello cfr. E. TAGLIACCOZZO, *Voci di realismo politico dopo il 1870*, Bari, Laterza, 1937; R. MOLINELLI, *Pasquale Turiello predecessore del nazionalismo italiano*, Urbino, Argalia, 1968; E. RIPEPE, *Le origini della teoria della classe politica*, Milano, Giuffrè, 1971, pp. 152 e segg. Sui rapporti fra il Turiello e la « Rassegna settimanale » cfr. brevemente R. VILLARI, *Conservatori e democratici nell'Italia liberale*, Bari, Laterza, 1964, p. 54.

24. P. TURIELLO, op. cit., vol. II, p. 181.

25. Op. cit., vol. I, p. 53.

26. Op. cit., vol. II, p. 44.

insomma, dei *beneficabili* »²⁷. Quest'ultima proposta era stata avanzata dall'autore fin dal 1875, davanti al citato « Comitato napoletano dell'associazione per il progresso degli studi economici » di cui il Turiello era membro. La motivazione era stata allora la seguente: « La borghesia liberale ha fatto bene a combatter quasi sola le sue grandi battaglie politiche; ... ma è tempo di mutar registro, e farsi alleati, almeno nel terreno amministrativo, quei ceti che, esclusi da tutto e sempre, le diverrebbero a poco a poco nemici... Riconosciamo almeno da ora il diritto del popolo di aver voce nell'amministrazione del suo speciale patrimonio, che è quello delle opere pie; ... ed eviteremo il caso che un giorno si tenti rivendicar con violenza ciò che spetta e ciò che non ispetta a loro »²⁸. In altri termini, la... dolcezza nell'amministrazione per Turiello deve accompagnarsi alla durezza nell'indirizzo politico.

Non è da stupirsi se in materia di bilancio statale il Turiello fa proprie le proposte dell'Arcoleo, chiedendo la limitazione del sindacato parlamentare alla parte « tangibile e non obbligatoria » del bilancio e l'istituzione di una Corte suprema per i conflitti fra i poteri dello Stato in materia di bilancio²⁹.

27. Op. cit., vol. II, p. 147.

28. Op. cit., vol. II, pp. 154-5.

29. Cfr. op. cit., vol. II, p. 99. Un ammiratore del Turiello, la cui opera era definita « coraggiosa », era l'allora ventiseienne Gaetano Mosca, nel suo ben noto libro *Teoria dei governi e governo parlamentare*, del 1884 (ristampato ora da Giuffrè, Milano, 1968). Anche il Mosca prende le mosse dalla antica Destra per una critica a fondo del regime parlamentare, ispirandosi « allo stupendo volume di Minghetti sui partiti politici e la loro influenza nella giustizia e nell'amministrazione; nel quale si fanno al governo parlamentare, senza pur definitivamente condannarlo, accuse forse più gravi di quelle che noi facciamo » (p. 255). Lo statista bolognese rivendicò in vita la paternità spirituale nei confronti di Arcoleo, di Salandra e della giovane Destra degli anni Ottanta (cfr. M. MINGHETTI, *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione* (1881), Roma, Atlantica, 1945, pp. 146-8). Da notare che il Mosca esalta la funzione della Corte dei conti, ma non già perché presidio del sindacato parlamentare, ma in quanto « si conserva ancora abbastanza al di fuori delle letali influenze politiche » (p. 184). Su questo aspetto cfr. ora l'interessante volume di P. FARNETI, *Sistema politico e società civile*, Torino, Giappichelli, 1971, pp. 143-4, utile soprattutto per dati sulla composizione per professioni e rami economici di attività del Parlamento italiano in età giolittiana.

4. *La Destra liberale: Silvio Spaventa e il rapporto fra politica e amministrazione.*

Tutti gli scrittori finora considerati, dal maturo Bonghi ai giovani Arcoleo, Sonnino, Salandra e Turiello, si dichiaravano vicini alla Destra. Ma non tutta la Destra – specialmente i superstiti dell'antico partito – la pensava nello stesso modo. Al contrario, per alcuni, come per Silvio Spaventa, il governo della Sinistra è un'occasione per meglio caratterizzarsi in senso ancor più profondamente liberale. A differenza che in Arcoleo o anche in Sonnino, l'esigenza dell'affermazione dell'autorità dello Stato non è, in Spaventa, pretesto per investire il regime parlamentare di una critica a senso unico³⁰; come pure la conoscenza dell'amministrazione inglese e tedesca non lo spinge a disinvolti sincretismi, ma a porre in modo drammatico (anche se poco ascoltato dai contemporanei) la questione della scelta, da parte dell'Italia, di un « modello » amministrativo che, per quante garanzie attribuisca ai pubblici funzionari, non renda la pubblica amministrazione un « corpo separato » e quindi non ne favorisca la degenerazione burocratica.

Il 22 dicembre 1876 il Depretis presentava un disegno di legge sugli impiegati civili. Nella tornata del 26, lo Spaventa interveniva, fornendo un ampio quadro sinottico della disciplina della materia negli altri Stati, e rilevando come la Germania « sia il paese più innanzi in fatto di garanzie per gl'impiegati ». Ma questo derivava in parte dal carattere di regime costituzionale puro e non parlamentare del Reich tedesco; per cui « mentre il funzionario o l'impiegato inglese ha essenzialmente il carattere di un incaricato, di un delegato... della volontà della maggioranza del Parlamento », in Germania esso ha il carattere di una persona investita di « una missione pubblica, che egli deve far valere nell'interesse pubblico, non nell'interesse di chi gliel'ha affidato »³¹. Spaventa non dichiara propensione per l'uno

30. Lo Stato spaventiano, osservava Raffaello Ricci, « non risente l'influenza di nessuna parte politica: in esso maggioranza e minoranza sono ugualmente difese e garantite, e l'azione sua, prettamente liberale, poiché non può distrarre nessuna forza della società dai fini della società stessa, è limitata dai soli diritti, che lo Statuto riconosce al cittadino ». Tuttavia, « il concetto di Silvio Spaventa è più politico che filosofico. È un programma di governo ... superiore ai ministeri e ai partiti » (R. RICCI, *L'ideale dello Stato in Italia secondo Silvio Spaventa*, « Nuova Antologia », vol. L, 1894, pp. 297-8).

31. *Discorsi parlamentari di Silvio Spaventa*, Roma, Tip. della Camera, 1913, p. 450.

o per l'altro modello. Dato però che l'ordinamento italiano si ispira al secondo, allora secondo Spaventa bisogna andare fino in fondo, e soprattutto evitare che il ministro si valga di troppo estesi poteri discrezionali nel dispensare o dimettere dal servizio gli impiegati. Questi poteri sono di fatto esercitati in una sola direzione. « Voi avete nelle vostre disposizioni disciplinari statuito giustamente che l'impiegato, il quale si faccia a biasimare i suoi superiori o gli atti di Governo, merita di essere disciplinarmente punito. Avete stabilito nulla, vi ho domandato, per gl'impiegati, che si fanno fautori attivi e protettori del Governo del giorno? Non avete stabilito nulla, e allora dunque volete ammettere che gli impiegati parteggino attivamente pei diversi partiti che si succedono al Governo? ». Proprio perché non si vuol seguire l'esempio americano, in cui i funzionari pubblici cambiano al cambiare del presidente, le garanzie in Italia devono essere piene e integrali. Esse perciò non debbono mirare a creare un corpo di funzionari che siano semplici « strumenti della politica del governo » (come nelle intenzioni di molti « germanisti » interessati), ma dei veri servitori imparziali della legge.

Anche lo Spaventa, come il Sonnino, critica severamente la soppressione per semplice decreto del ministero di Agricoltura e la costituzione, sempre per decreto, del nuovo ministero del Tesoro (26 dicembre 1877). Quando, di lì a pochi mesi, il gabinetto Cairoli decide di ricostituire il primo (maggio 1878)³², lo Spaventa stigmatizza il comportamento del precedente ministero Depretis. Abolire un dicastero a pochi giorni di distanza dal voto sul bilancio è un gravissimo atto contro il Parlamento. Le parole dello Spaventa sono tanto più significative, in quanto si è visto in precedenza che altri esponenti della Destra come Bonghi trovavano naturale e legittimo che l'esecutivo organizzasse da sé i servizi pubblici. « Il potere esecutivo – afferma invece il patriota abruzzese – non è un organismo che vive e sta da sé; esso è compreso in un organismo superiore, nell'organismo dello Stato, *dove non è tanto coordinato, quanto subordinato al potere legislativo*. La sua attività organica quindi ha e non può non avere dei limiti »³³. In Inghilterra l'organizzazione amministrativa è disciplinata da una molteplicità di leggi, mentre in Francia lo è per lo più da regolamenti. Anche la contabilità di Stato, in Francia, è discipli-

32. Sulle vicende del ministero di Agricoltura da Cavour al 1878 cfr. A. CARACCILO, *Stato e società civile* cit., pp. 34-53.

33. Tornata del 4 giugno 1878, in *Discorsi parlamentari* cit., p. 479; corsivo nostro.

nata da due semplici decreti od « ordinanze », quella reale del 1838 e quella imperiale del 1862. In Italia è necessario continuare ad atternersi al modello inglese, che solo permette una effettiva partecipazione del parlamento all'amministrazione. Tale, del resto, era lo spirito originario della Rivoluzione francese, che disciplinò per legge l'organizzazione generale del governo (25 maggio 1791). Con il Terrore ci si distaccò da questa linea: « l'organizzazione del governo fu lasciata al governo, il decreto prese il disopra della legge organica, l'amministrazione cessò di essere l'oggetto della legislazione, il principio della partecipazione dei cittadini alla esecuzione delle leggi fu abbandonato, la direzione dell'amministrazione fu raccolta in un centro solo »³⁴. Quest'ultimo indirizzo fu mantenuto durante la Restaurazione in Francia, e ora nella Germania di Bismarck, contro la volontà dei liberali prussiani.

Come si vede, in comune fra uno Spaventa e il gruppo dei giovani della Destra vi è l'accento sulla necessità di risolvere il problema amministrativo, in quanto condizionante la soluzione del problema politico; ma le vie indicate sono totalmente diverse. Non tutti i sostenitori della necessità di creare uno Stato efficiente e autorevole erano dei reazionari. Lo Spaventa non è l'unico esempio di questo tipo.

5. *Un seguace di Spaventa: Costantino Baer e il Consiglio del tesoro.*

Anche per Costantino Baer, egli pure vecchio esponente della Destra e apprezzato scrittore sulla « Nuova Antologia » (era consigliere di Stato), il nodo da sciogliere se si voleva assicurare il buon funzionamento dell'esecutivo è quello dei rapporti fra funzioni politiche e funzioni amministrative. Solo una chiara separazione fra le due sfere può assicurare che l'azione amministrativa si svolga secondo i criteri di « imparzialità, assiduità, perseveranza », e l'azione politica – « tutta intenta all'opportunità » – si muova secondo « l'influenza delle mutabili maggioranze nelle assemblee legislative ». L'amministrazione, una volta esercitata da « ufiziali stabili, indipendenti in certi limitati confini e responsabili verso il potere politico, ... non è solo spinta da questa azione mutabile politica a modificarsi ed adattarsi a

34. Sull'insistenza dello Spaventa a porre l'accento sulla distinzione fra « potere dello Stato e onnipotenza della maggioranza parlamentare, e quindi fra Stato e governo, dominio della legge e dominio della burocrazia », cfr. A. CARACCIOLLO, *Le istituzioni del nuovo Stato nelle dimensioni mondiali*, Milano, Giuffrè, 1966, p. 58.

nuove condizioni, ma ne riceve anche nuovi influssi di vita, perché proceda più spedita e sia più fruttifera »³⁵. Era un modo assai corretto di porre il problema di assicurare all'azione amministrativa la necessaria imparzialità senza isolarla dal contesto politico.

Per Baer il vigente ordinamento del ministero delle finanze si discostava molto da questo ideale. In esso « le funzioni amministrative sono esercitate in comune dal Ministro, dal Segretario generale, uomo politico anche lui, e da' Direttori generali, senza che siano definiti i poteri di ciascuno; perciò la responsabilità dell'Amministrazione non esiste, essendo confusa colla responsabilità politica... Le funzioni politiche, dal canto loro, o sono esercitate dal Ministro solo, senza nessun aiuto, o da lui in unione a' Direttori generali, e questa unione toglie a quelle funzioni ogni forza ». Baer suggerisce la costituzione di un Soprintendente generale delle imposte, funzionario permanente cui toccherebbe la responsabilità di tutti gli atti amministrativi, tranne « i regolamenti generali e l'ordinamento degli uffici, e la nomina dei direttori generali e degli intendenti di finanza, da riservarsi al ministro ». Al soprintendente spetterebbe la presidenza dei direttori generali riuniti in collegio. Dal canto suo, un altro soprintendente generale presiederebbe all'attività amministrativa di spesa, avendo sotto di sé il Ragioniere generale.

È un progetto ispirato a una visione di accentramento; d'altra parte l'istituzione delle intendenze di finanza con la legge Cambray-Digny aveva condotto, secondo Baer, alla situazione seguente: dato che le intendenze dipendevano dal Segretario generale (organo politico), le direzioni generali, per non essere esautorate, tendevano ad accentrare presso di sé le funzioni che sarebbero spettate alle intendenze. Il decentramento amministrativo tentato con quella riforma aveva così condotto a un maggiore accentramento di fatto.

35. C. BAER, *Il ministero delle finanze e il Consiglio del tesoro*, « Nuova Antologia », ottobre 1874, p. 468. Il consigliere di Stato Baer era un collaboratore assiduo della rivista, sulle questioni amministrative (cfr. per es. *Il decentramento in Inghilterra secondo i più recenti pubblicisti e le sue possibili applicazioni in Italia*, ottobre 1869) e finanziarie (cfr. per es. *Gli uffici finanziari e la circoscrizione delle provincie*, ottobre 1868). Nel 1874 aderì alla « circolare di Padova » degli economisti vincolisti. Cfr. la sua recensione al volume di Vito Cusumano (C. BAER, *I socialisti della cattedra in Germania*, « Nuova Antologia », vol. 32, maggio 1876, pp. 121-50; e le critiche a questo articolo sull'« Economista », 2 luglio 1876, n. 113, pp. 8-9). Sul pensiero amministrativo del Baer cfr. le interessanti pagine di A. ROSSI-DORIA, *Per una storia del « decentramento conservatore »: Antonio di Rudini e le riforme*, « Quaderni Storici », 1971, n. 18, pp. 842-3 e passim.

Al ministro delle finanze resterebbe in primo luogo il compito di preparare il bilancio dello Stato e di eseguirlo. Per Baer l'istituzione della Ragioneria generale è il maggior merito della legge del 1869; ma la Ragioneria, «insino a che resterà uffizio puramente amministrativo, renderà sempre utili servizi, ma ben poco potrà contribuire a scemare le spese dello Stato; perciocché manca a quell'ufficio l'autorità necessaria»³⁶. Per la verità il Baer non chiarisce il suo pensiero su questo punto tanto importante. La sua esigenza resta tuttavia quella di distinguere chiaramente fra l'indirizzo politico e le funzioni amministrative, in modo che il potere politico abbia sempre la possibilità di dirigere l'amministrazione verso gli scopi fissati.

L'organo che sembra a Baer in grado di assicurare la realizzazione di questo obiettivo è il Consiglio del Tesoro già proposto da Sella e Scialoja e mai realizzato. Il Baer lo vorrebbe composto di tre membri politici, «mutabili col Ministro», con obbligo di sentire i due soprintendenti delle finanze e del tesoro ogni volta che debba trattare «questioni d'imposte, o di riordinamento de' servizii pubblici» e questioni «riguardanti la contabilità del Tesoro». Alle sue dipendenze dovrebbero essere gli ispettori generali del Tesoro, incaricati di «esaminare periodicamente e straordinariamente l'andamento di tutti gli uffizi esecutivi di imposte e di spese di amministrazione di materiali a qualunque Ministero appartengano».

Non per questo il Consiglio renderebbe il ministero delle finanze un superministero; ogni volta che un altro ministro non intendesse far propri gli «avvisi» del Consiglio in materia di contratti, di organizzazione di servizi, e così via, la questione potrebbe sottoporsi al Consiglio dei ministri, «siccome ora avviene ne' casi di rifiuto di registrazione di atti amministrativi da parte della Corte de' conti; ed il Consiglio de' ministri deciderebbe. In casi gravissimi la dimissione dell'uno o dell'altro Ministro toglierebbe ogni disaccordo»³⁷.

L'estrazione politica del Consiglio del Tesoro obbedirebbe inoltre a una ragione pedagogica; esso dovrebbe fungere da palestra per quei parlamentari chiamati a farne parte, favorendo l'arricchimento delle loro conoscenze finanziarie.

Dall'istituzione del Consiglio dovrebbe infine trarre giovamento la Ragioneria generale, che venendo a dipenderne vedrebbe accresciuta la propria autorità.

36. Art. cit., p. 477.

37. Art. cit., p. 485.

Pur nella loro approssimatività, le proposte del Baer si situano nel filone tradizionale del pensiero amministrativo della Destra. La separazione fra il « politico » e l'« amministrativo » – separazione che può essa sola portare a una effettiva collaborazione – per quanto qui non sempre specificata chiaramente, è una idea cardine della vecchia Destra che la nuova Destra giovane ritenne di dover trascurare, ma che soprattutto la prassi di governo della Sinistra insegnò quanto fosse difficile a realizzarsi.

Parte II.

LA SINISTRA ALL'OPERA.

6. Il « grande progetto » Depretis del 1877 e il rilancio del Consiglio del Tesoro.

Quanto, di un simile fervore di idee e di proposte, si trova accolto nelle riforme legislative della Sinistra? Almeno nei primi anni di potere, la Sinistra si caratterizzò come decisamente orientata a un liberismo puro e un po' dottrinario; del resto, la « rivoluzione parlamentare » del 18 marzo 1876 era avvenuta per la ribellione dei deputati moderati toscani, tutti liberisti, di fronte ai progetti governativi di esercizio statale delle ferrovie³⁸. Al dicastero di Agricoltura, per esempio, andò l'economista Salvatore Majorana Calatabiano, che era un critico irriducibile dell'intervento statale e perfino delle Casse di risparmio postali volute dal Sella³⁹. Del resto, come si è accennato, il dicastero venne abolito, senza tener conto che esso ormai rappresentava un collaudato *trait-d'union* tra poteri pubblici e interessi economici, per cui si dovette immediatamente ricostituirlo.

38. Sulla crisi politica della Destra, cfr. A. BERSELLI, *La Destra storica dopo l'Unità*, vol. II, *Italia legale e Italia reale*, Bologna, Il Mulino, 1965, spec. capp. V e VI; A. SALVESTRINI, *I moderati toscani e la classe dirigente italiana (1859-1876)*, Firenze, Olschki, 1965, spec. capp. VI e VII; e in generale G. CANDELORE, *Storia dell'Italia moderna* cit., vol. VI, 1871-1896, Milano, Feltrinelli, 1970, cap. I. Sulla questione ferroviaria del 1876, cfr. A. BERSELLI, *La questione ferroviaria e la rivoluzione parlamentare del 18 marzo 1876*, « Rivista storica italiana », 1958, 2, pp. 188-238; 3, pp. 377-420.

39. Sulla posizione del Majorana-Calatabiano cfr. brevemente G. CAROCCI (a cura di), *Il Parlamento nella storia d'Italia*, Bari, Laterza, 1964, pp. 125-33; sul pensiero economico del Sella, cfr. G. ARE, *Il problema dello sviluppo economico dell'Italia nel pensiero e nell'opera di Quintino Sella*, « Annali dell'Istituto G. G. Feltrinelli », 1962, pp. 486-540.

Simili episodi non bastano tuttavia a qualificare in modo univoco l'indirizzo perseguito dalla Sinistra nella sua iniziale esperienza di governo. Se taluni dei suoi membri si dichiaravano per una rottura con la linea politica e amministrativa della Destra, lo stesso Agostino Depretis era il personaggio più adatto a assicurare che l'eredità della Destra non sarebbe andata completamente dispersa. Già ministro dei lavori pubblici nel 1862 con Rattazzi e poi delle finanze nel '67 nientemeno che con Ricasoli (dopo le dimissioni di Scialoja), il Depretis riassunse il portafoglio delle finanze nel '76. Il suo progetto di riforma dell'amministrazione finanziaria, presentato alla Camera il 27 marzo 1877, rappresenta uno sforzo per rilanciare talune proposte di Sella, Scialoja e Minghetti che la Destra non era stata capace di realizzare: un atto di sfida di notevole ambizione.

Il progetto consisteva di quattro distinti disegni di legge, rispettivamente di riforma della legge di contabilità del 1869, di istituzione del ministero del Tesoro, di modifica alla legge sulla Corte dei conti e di riforma del Consiglio di Stato. Sofferamiamoci sui primi tre che costituiscono un tutto organico.

Oltre a ritocchi alle disposizioni in materia di contratti, il primo disegno di legge prevede l'abolizione della « situazione del Tesoro », documento che veniva allegato al bilancio di definitiva previsione in attesa che fosse formato il rendiconto consuntivo. Date le disposizioni sulla tenuta delle scritture da parte delle Ragionerie centrali, che nel progetto avrebbero dovuto passare alle dipendenze della Ragioneria generale, il Depretis si dichiara fiducioso che il rendiconto consuntivo possa essere preparato abbastanza in tempo da rendere inutile la redazione di un documento provvisorio e sottoposto a errori come la situazione del Tesoro.

Allo scopo di rendere più spedita la presentazione e l'approvazione dei documenti finanziari, il Depretis propone (anche qui raccogliendo suggerimenti delle precedenti commissioni di studio) la decorrenza dell'esercizio finanziario dal 1° febbraio, in modo che gli stati di prima previsione possano essere presentati entro gennaio, e il bilancio definitivo ad aprile, insieme al rendiconto consuntivo dell'anno precedente. In entrambi i bilanci devono figurare, ripartite in capitoli, le entrate e le spese effettive (ordinarie e straordinarie), i movimenti di capitali e le partite di giro. In due capitoli saranno iscritte due somme sotto la denominazione di « fondo di riserva per spese obbligatorie e d'ordine », e « fondo per le spese impreviste ».

Il secondo progetto riguardava il ministero del Tesoro. Nella relazione, il Depretis affermava di aver seguito criteri di « una più

equa e logica distribuzione del lavoro. Lasciare tutti gli incarichi che riguardano la parte economico-amministrativa di sistemazione dei tributi e delle tasse al Ministero delle finanze, e commettere la esecuzione della nuova legge di contabilità, la sopravveglianza all'esercizio del bilancio, ed i servizi di cassa, delle operazioni di credito e del debito pubblico al nuovo ministero... affidandogli pur anco... l'ispezione che già la legge stabilisce sulle banche d'emissione »⁴⁰.

Collegata all'istituzione del nuovo ministero è la riforma del riscontro preventivo degli ordini di pagamento. Rilevato che « nessun governo d'Europa... è attualmente vincolato dal riscontro preventivo della Corte dei conti, meno i due piccoli Stati del Belgio e dell'Olanda », e dopo aver scartata la soluzione Sella di far riscontrare alla Corte i semplici ordini di trascrizione dal conto generale del Tesoro al conto del pagatore generale⁴¹, Depretis non di meno rilancia l'idea del Consiglio del Tesoro, cui affidare l'intero riscontro « preventivo e costituzionale ». La composizione del Consiglio è però diversa da quella proposta nei precedenti progetti. Esso doveva essere costituito di cinque membri, scelti fra consiglieri di Stato e della Corte dei conti, e quindi assumere la fisionomia di organo non politico.

Le attribuzioni della Corte dopo l'istituzione del Consiglio del Tesoro avrebbero ovviamente dovuto essere modificate. A questo pensava il terzo disegno di legge, che nelle intenzioni del Depretis si ispirava al concetto secondo cui « a misura che progredisce l'opera dell'assetto definitivo dell'amministrazione dello Stato, se da una parte scema la necessità e l'importanza... di troppo minute ed estese ingerenze di riscontro preventivo, si manifesta d'altra parte assai maggiore il bisogno di rinvigorire ed estendere invece le attribuzioni della Corte di sindacato posteriore, e di revisione dei conti consuntivi »⁴². Il riscontro successivo da parte della Corte è « la somma della sua giurisdizione sovrana », mentre « il riscontro preventivo è un dovere, una necessità dell'amministrazione ». Il Consiglio del tesoro era ritenuto l'organo adatto ad assicurare quest'ultimo.

Avvenne però che, mentre i progetti erano esaminati da una commissione, il Depretis emanasse un decreto istitutivo del ministero del Tesoro (26 dicembre 1877, n. 4219). Questo decreto, insieme a quello, emanato nello stesso giorno, che sopprimeva il dicastero di

40. *Raccolta di atti cit.*, vol. III, parte I, pp. 763-4.

41. *Raccolta cit.*, p. 765.

42. *Raccolta cit.*, p. 773.

Agricoltura, servì « come segnale di attacco contro il ministero, che senza combattere si ritirò; e rimase con esso sepolto il progetto delle quattro leggi »⁴³. Così nasceva il ministero del Tesoro, sotto sospetto di incostituzionalità e senza il contorno degli organi amministrativi e di controllo previsti dal piano Depretis. Del Consiglio del Tesoro non si riparlò più, salvo che nella pubblicistica. Per gli anni successivi, il ministro delle finanze tenne anche l'*interim* del Tesoro, anche dopo che il RD 18 marzo 1889, n. 5988 sancì la definitiva separazione fra i due dicasteri. Dalla stampa dell'epoca risulta però che lo stesso ministro Seismit-Doda, autore di quel decreto, era contrario alla autonomia del Tesoro dalle finanze, ritenendo che entrate e spese dovessero gestirsi unitariamente⁴⁴. Di conseguenza, salvo le due brevi apparizioni di Angelo Bargoni (dicembre 1877-marzo 1878) e di Costantino Perazzi (dicembre 1888-marzo 1889), si può dire che il primo « vero » ministro del Tesoro fu Giovanni Giolitti.

7. La Commissione del 1878 e il « congelamento » del Ministero del tesoro.

Delle riserve sull'opportunità di costituire un ministero del Tesoro si rese comunque interprete una commissione parlamentare nominata dal nuovo presidente del consiglio, Benedetto Cairoli, il 3 aprile 1878.

43. A. DE CUPIS, *Legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale*, Torino, Unione tipografico-editrice, 1899, p. 20. Già nell'età della Destra il ministro degli interni del secondo gabinetto Menabrea, Carlo Cadorna, aveva presentato un disegno di legge sul riordinamento dell'amministrazione statale che prevedeva all'art. 11 che « il numero e le attribuzioni attuali dei ministeri non potranno mutarsi che per legge ». Fra gli oppositori di questo articolo si schierò il Minghetti, il quale, citando Pellegrino Rossi, affermò che « la Corona può accrescere il numero dei suoi ministri... Se questo implica un aumento di spesa nel bilancio, la Camera ha sempre il diritto di rifiutarlo, ma, quando non genera aumento nello stanziamento del bilancio, la prerogativa resta intera della Corona » (seduta del 19 gennaio 1869, in M. MINGHETTI, *Discorsi parlamentari cit.*, vol. IV, Roma, 1889, p. 556). Il Minghetti ottenne il ritiro dell'articolo. Cfr. l'ampio esame di P. CALANDRA, *Parlamento e amministrazione*, I, *L'esperienza dello Statuto albertino*, Milano, Giuffrè, 1971, pp. 55-86. Per l'incostituzionalità del provvedimento si pronunciava - rilevando, sulla scia di Spaventa, che in Inghilterra « si può soltanto mutare alquanto la composizione del Consiglio dei ministri », ma non « la qualità e il numero degli organi superiori del potere pubblico », se non per legge - L. PALMA, *La soppressione e l'istituzione dei ministeri nel governo costituzionale italiano*, « Annuario delle scienze giuridiche, sociali e politiche » (Ferraris), anno I, 1880-81, p. 73.

44. Cfr. *I ministeri delle finanze e del Tesoro*, « L'Economista d'Italia », 11 ottobre 1890. L'anonimo articolista si dichiarava d'accordo col Seismit-Doda.

La commissione doveva altresì « esaminare quali debbano essere i pubblici servizi da affidare al Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio » abolito da Depretis e che si intendeva ricostituire. La commissione – in cui figuravano tra gli altri il Ferrara, il Boccardo, lo Spaventa, il Maurogònato e il Luzzatti – si divise in due sottocommissioni, addette allo studio di ciascuna questione. Nella relazione generale al Cairoli, il presidente della commissione, il consigliere di Stato senatore Massimiliano Martinelli, rilevava la difficoltà di rendere l'istituzione del nuovo ministero del Tesoro compatibile con la legge Cambray-Digny, per la quale « il ministro, che forma il bilancio nei due stati attivo e passivo, non può lasciare ad altro ministro la cura di vigilarne l'esercizio ». Non del tutto innocentemente, il Martinelli osserva che l'unico Stato europeo ad avere due ministeri separati era la Turchia ⁴⁵. Anche l'idea di scorporare il controllo preventivo da quello successivo, affidandoli a due organi diversi (anche se della medesima natura) trova l'opposizione del relatore della sottocommissione, il consigliere di Stato Giuseppe Mantellini.

Il progetto Depretis non fu più presentato, e d'altronde lo statista piemontese non riprese più il portafoglio delle finanze. I suoi successori, Federico Seismit-Doda e Agostino Magliani, non tentarono audaci sintesi come aveva fatto il Depretis, ma si tennero alla legislazione vigente, che si studiarono di riformare senza scosse, secondo una linea di sviluppo ormai affermata.

Il nome di Federico Seismit-Doda è legato del resto più ai suoi tentativi di riformare il sistema tributario, che non alla riforma dell'amministrazione finanziaria. Nel primo gabinetto Depretis il Seismit era stato segretario generale delle finanze, e il Giolitti, nelle sue olimpiche *Memorie*, ci racconta i rapporti che come direttore generale delle finanze ebbe con lui, dandoci del personaggio un ritratto non del tutto lusinghiero ⁴⁶. Solo poco più benevolo è il Plebano, del

45. Cfr. *Sulla istituzione dei ministeri del Tesoro e di Agricoltura, industria e commercio*, Roma, Tip. eredi Botta, 1878. Nel suo trattato di diritto amministrativo, il Mantellini, oltre a sollevare ancora il problema della costituzionalità, ribadiva che la legge del 1869 sarebbe stata disattesa in seguito alla costituzione del nuovo dicastero, giacché « tesoro è per noi l'erario delle imposte; e le operazioni di tesoreria si riducono a emetter buoni, coi quali si scontano imposte non scadute. Ministro del Tesoro lo ha la Turchia, che non sa come pagare » (G. MANTELLINI, *Lo Stato e il codice civile*, Firenze, Barbèra, 1882, vol. III, p. 10).

46. « Depretis aveva seco, quale Segretario generale, ... il deputato Seismit-Doda, che gli era stato imposto dagli elementi estremi del partito. Il Seismit-

resto critico verso tutti gli esponenti della Sinistra ⁴⁷. La storiografia più recente è invece propensa a riabilitare, se non il Seismit-Doda, almeno l'opera dei ministeri Cairoli, che rappresentano la punta di più avanzato progressismo nella politica economica della Sinistra ⁴⁸.

Relatore della commissione della Camera incaricata di esaminare il cosiddetto quarto omnibus finanziario di Sella nell'aprile del '73 – i precedenti risalivano al marzo '70, al marzo '71 e all'aprile '72 ⁴⁹ – il Seismit-Doda aveva pronunciato una requisitoria contro la politica fiscale della Destra, provocando una discussione parlamentare così accesa che il Sella dovette dimettersi ⁵⁰.

Una volta ministro, il Seismit-Doda diresse i suoi sforzi alla graduale abolizione del macinato e all'esenzione dall'imposta fondiaria dei redditi minori, inasprendo invece l'imposizione sui tabacchi e rivedendo il canone con la regia cointeressata (di cui era un avversario, come tutta la Sinistra) in senso maggiormente favorevole allo Stato. Nel corso della discussione sul macinato il Seismit-Doda aveva avuto modo di contrapporre a quella del Sella una sua linea democratica di politica fiscale. Sella voleva alleggerire la pressione tributaria sulla ricchezza mobiliare e fondiaria, per consentire un più elevato saggio di accumulazione. « Ma chi ci assicura – ribatteva il Seismit – che gli ambienti... siano per dedicare al risparmio, più che nol farebbero le altre classi, il danaro loro lasciato dall'esattore? Ma, ammesso anche questo, non avverrebbe allora che l'agricoltore o

Doda era un brav'uomo, ma alquanto fantasioso, “furioso” come lo chiamava Depretis; non aveva pratica di amministrazione e aveva chiamati al suo gabinetto impiegati poco competenti; e mi mandava continuamente degli ordini cervellotici in contrasto con la legge, che io dovevo respingere, spiegando la ragione per cui non si potevano eseguire » (G. GIOLITTI, *Memorie* cit., pp. 24-5). Prima dell'Unità, il Doda (irredentista dalmata) aveva collaborato assiduamente ai giornali piemontesi, come romanziere d'appendice. Suoi, per esempio, i racconti *Il gatto nero* e *Le stelle cadenti*, pubblicati a puntate sul cavouriano « Piemonte » nel 1856.

47. « Il Seismit-Doda era nelle file della Sinistra indiscutibilmente riconosciuto come uno specialista della finanza; e al vivace ingegno e alla facile parola accoppiava non scarso corredo di cognizioni... Ma nessuno era più di lui profondamente convinto che fosse erroneo tutto quanto era stato fatto in passato, ... e nessuno quindi portò mai in modo più spiccato al Governo la passione del partito » (A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana* cit., vol. II, *Dal 1876 al 1887-88*, Torino, Roux e Viarengo, 1900, pp. 94-5).

48. Cfr. G. CAROCCI, *Il Parlamento* cit., pp. 161-4.

49. Sugli « omnibus » finanziari di Sella cfr. G. PARRAVICINI, *La politica fiscale* cit., pp. 72 e segg.

50. G. PARRAVICINI, op. cit., pp. 88-9.

l'operaio pagherebbero affinché il ricco potesse risparmiare? Non sarebbe un togliere il necessario agli uni, per lasciare il superfluo agli altri? » ⁵¹.

Il programma di finanza redistributiva del Seismit-Doda non poté attuarsi, se non nello sgravio di un quarto della tassa sul macinato e nella sua abolizione per i cereali inferiori. Anzi, proprio al ministero Cairoli, accusato di voltare le spalle agli interessi di ceti produttivi e proprietari, toccò di approvare la tariffa doganale del luglio 1878, dovuta al Luzzatti, che introduceva un elemento di protezione (specie per la filatura dei tessuti) secondo le istanze emerse dall'inchiesta industriale del 1870-74, di cui lo stesso Luzzatti era stato segretario e poi presidente ⁵².

Neppure ebbero miglior fortuna i tentativi del Seismit-Doda per una riforma della contabilità di Stato. Il 1° ottobre 1878 insediò una commissione, presieduta ancora una volta dal Duchoqué (fra i membri figuravano il Magliani, il De Cesare e il ragioniere generale Giuseppe Cerboni), che formulò un questionario in tre parti in cui venivano affrontati tutti i punti principali della materia, dai rapporti fra finanze e Tesoro alla decorrenza dell'esercizio finanziario, alla ripartizione delle funzioni fra Ragioneria e Corte dei conti. La relazione finale della commissione testimonia dell'alto grado di disparità di vedute fra i suoi membri. Neppure sulla necessità di un ministero del Tesoro vi era pieno accordo. Le osservazioni più importanti furono svolte in tema di tipo di bilancio. Si ritornava a discutere del significato della legge Cambray-Digny, e del carattere restrittivo dell'interpretazione finora datane. La raccomandazione è perciò che la competenza venga mantenuta distinta dagli stanziamenti per i residui e dal fabbisogno di cassa. « Parve alla commissione che il carattere essenziale della competenza fosse da cercare non solo nella condizione della maturità entro l'anno de' titoli di entrata e di spesa, ma anche nella probabilità della loro effettuazione entro l'anno medesimo, senza di che non si potrebbe riconoscere alle previsioni il carat-

51. Seduta del 7 luglio 1878, riportato in G. PARRAVICINI, op. cit., p. 130.

52. Sulla nuova tariffa del 1878 e sul contemporaneo fallimento del trattato di commercio con la Francia, dovuto al voto contrario del Parlamento francese che aveva chiesto la semplice proroga del trattato scialojano del 1863, cfr. A. PLEBANO, op. cit., vol. II, pp. 96-103. Sulla influenza dell'inchiesta industriale del 1874 sulla determinazione della nuova tariffa cfr. G. LUZZATTO, *L'economia italiana dal 1861 al 1894*, Torino, Einaudi, 1968, pp. 86-90.

tere vero di competenza»⁵³. Per il resto si riprendono le proposte dei progetti precedenti, come l'abolizione della situazione del Tesoro e la corrispondenza del rendiconto generale consuntivo al bilancio di previsione, rinviando al piano Depretis. Il progetto non ebbe seguito, per la caduta del gabinetto Cairoli e la successione del Magliani al Seismit-Doda.

8. *Il rigore teorico di un finanziere «allegro»: Agostino Magliani e la riforma del 1883.*

La fama di Agostino Magliani è rimasta legata alla finanza insincera o addirittura allegra di cui i contemporanei lo accusarono (probabilmente non del tutto a torto). Eppure, questo ex funzionario borbonico realizzò nel decennio della sua permanenza alle finanze una serie di misure di primaria importanza, dalla soppressione del corso forzoso (1° luglio 1881) all'abolizione definitiva del macinato (1° gennaio 1884), alla cessazione della Regia cointeressata dei tabacchi (anch'essa dal 1° gennaio 1884), alle convenzioni ferroviarie del 1885, all'avvio del catasto generale (1886). «Economista distinto», secondo un fine ritratto del Plebano – che pure fu uno dei suoi avversari più irriducibili alla Camera⁵⁴ – dopo essersi dimesso da ministro si riac-

53. *Raccolta cit.*, vol. III, parte I, p. 848. Da notare che in questo progetto, per la prima volta, non viene più messo in discussione il «modello» di bilancio, e i conseguenti confronti fra l'esperienza franco-belga e quella inglese sono messi da parte. D'ora in avanti, le riforme non toccheranno più il tipo di bilancio, ma solo singoli aspetti, seppure importanti, del suo funzionamento. L'ultima voce a favore del bilancio «all'inglese» fu forse quella dell'ex ministro Emilio Broglio, che però si rivolgeva nell'occasione a un pubblico britannico. «What is needed is to divide, as in England, the Budget in two parts, one invariable so long as a new law does not intervene to change it after careful examination, the other varying from year to year. With us, chiefly from following an unfortunate French initiative, the budget bill is like any other, in which everything may be changed» (*Correspondence relative to the Budgets of Various Countries*, ed. by J. W. Probyn, London, Cobden Club, 1877, p. 86). Si trattava della risposta a un questionario diffuso presso ministri ed esperti finanziari di Austria-Ungheria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Olanda, Italia, Portogallo, Russia, Svezia, Stati Uniti). Ovviamente, il dibattito sul modello di bilancio proseguì a livello pubblicistico e intellettuale, come abbiamo visto all'inizio del capitolo.

54. Cfr. in particolare op. cit., vol. II, pp. 439 e segg. Come è noto, il Magliani scrisse per conto del governo borbonico una risposta allo scritto dello Scialoja sui bilanci di Napoli e del Piemonte. Cfr. L. EINAUDI, *Di una controversia tra Scialoja e Magliani intorno ai bilanci napoletano e sardo*, «Riv. di storia econ.», 1939, pp. 78-88.

costò agli studi economici. Nel necrologio che di lui pubblicò il « Giornale degli economisti », nel 1891, si diceva che a luglio di quell'anno il Magliani avrebbe dovuto assumere la direzione della rivista, per la quale l'anno prima aveva scritto un vivace articolo in difesa della propria politica finanziaria. In esso si ricordava come « la molteplicità e l'estensione dello Stato moderno... non solo accrescono la necessità delle spese straordinarie, ma ne rendono incessante la riproduzione... in guisa che esse ricorrano, massime negli Stati di più recente formazione, colla stessa continuità delle spese permanenti. Non si può ammettere pertanto un bilancio ordinario distinto dal bilancio straordinario »⁵⁵. Era appunto un'autodifesa da chi – come Saracco, Sonnino e Giolitti – lo rimproverava di aver introdotto le categorie delle spese « ultrastraordinarie » per giustificare i crescenti *deficit*⁵⁶.

Se la sua gestione del bilancio sollevò, dal 1885 in poi, critiche sempre più aperte, la sua azione legislativa in materia di ordinamento finanziario e contabile fu accolta con favore. I suoi progetti del 1883 e del 1888 (di cui solo il primo tradotto in legge) rappresentano in parte la realizzazione degli studi condotti dalla Destra negli ultimi anni, e in particolare dei suggerimenti della commissione Duchoqué del 1874, di cui il Magliani fu uno dei membri.

Il 21 dicembre 1882 il Magliani – che dopo le elezioni di quell'anno era stato riconfermato alle finanze dal Depretis – presentò un disegno di legge che ricalcava, ampliandolo, un suo progetto che il termine della legislatura non aveva consentito di discutere in Parlamento⁵⁷. Relatore per la commissione bilancio della Camera fu Bernardino Grimaldi, che era già stato ministro delle finanze nel '79 e che ritornerà più volte alle finanze o al Tesoro fra il 1888 e il '93. Il punto più caratteristico del progetto è lo spostamento dell'inizio dell'anno finanziario da gennaio a luglio. Questa data permette la presentazione di tutti i documenti in finanziari a novembre, e a dicem-

55. A. MAGLIANI, *Il pareggio del bilancio dello Stato e le presenti condizioni della finanza italiana*, « Giornale degli economisti », 1890, p. 2.

56. « (Il Magliani aveva) inventata la categoria delle spese ultra straordinarie, che non dovevano contare per la loro eccezionalità, vera o pretesa; e si era escogitata la dottrina delle “trasformazioni di capitale”, per cui una spesa che creava una cosa reale, non doveva contare come spesa, essendosi convertita in capitale » (G. GIOLITTI, *Memorie cit.*, p. 41). In effetto, quest'ultimo principio, pur condannatissimo dai contemporanei, sembra a noi tutt'altro che economicamente infondato, anche se di difficile traduzione in termini contabili.

57. Cfr. *Raccolta cit.*, p. 901.

bre l'esposizione finanziaria del ministro. Secondo la legge del 1869, invece, gli stati di prima previsione venivano presentati nel settembre dell'anno precedente; il bilancio di definitiva previsione nel marzo successivo, contemporaneamente alla situazione del Tesoro dell'anno finanziario precedente; a luglio il rendiconto consuntivo del medesimo. La Camera si trovava quindi ad affrontare, a distanza di sei mesi, due bilanci di competenza (cioè il preventivo e il definitivo) sulle medesime materie, sbrigando un lavoro in buona parte duplice. Infatti il bilancio di definitiva previsione, anziché limitarsi alla sola variazione delle spese e delle entrate, e quindi limitarsi ai soli capitoli variati, riportava tutti i capitoli, variati o no, del bilancio preventivo, oltre alle previsioni sui residui (anch'esse variate e no) e infine le previsioni di cassa. Per un esatto quadro dei residui, il bilancio di definitiva previsione necessiterebbe del rendiconto consuntivo dell'anno decorso; ma questo non è pronto prima di luglio, per cui l'unico documento da cui trarre lo stato dei residui è la cosiddetta situazione del Tesoro, con la sua proverbiale incompletezza e provvisorietà. Grimaldi riconosce alla situazione del Tesoro notevoli meriti storici, quando l'amministrazione finanziaria unitaria non era ancora pienamente organizzata e il rendiconto consuntivo tardava anche diversi anni. Ormai, però, secondo il relatore la situazione del Tesoro rappresenta un doppiopione del rendiconto, così come il bilancio di definitiva previsione è un doppiopione del preventivo.

Riducendo dunque a tre i documenti finanziari attraverso l'assorbimento della situazione del Tesoro e del bilancio di definitiva previsione nel nuovo « bilancio di assestamento » dovrebbero porsi le premesse per un controllo parlamentare più rapido e spedito. « L'assestamento... rappresenta il mezzo più opportuno per rettificare il bilancio dell'esercizio in corso e completarlo coi residui dell'anno precedente, senza presentare perciò un completo e nuovo bilancio, il quale dia luogo a una nuova discussione e ad un esame analitico di tutti i capitoli »⁵⁸.

L'altro punto su cui il progetto Magliani introduce una innovazione fondamentale è, secondo il Grimaldi, la definizione della materia del bilancio. Non si parla più di « riscossioni » e « pagamenti » (che avevano dato luogo a lunghe controversie interpretative), ma di « entrate » e « spese ». In tal modo il legislatore « afferma una buona volta

58. *Raccolta cit.*, vol. III, parte II, 1882-1890, Roma, Tip. Nazionale, 1892, p. 26.

che intende l'entrata perfezionata, quando è accertato il credito contro un terzo che ne è debitore, e sopra tutto che la spesa è fatta quando il debito dello Stato è contratto verso un terzo che ne è creditore; *anche se la prima non è riscossa e la seconda non è pagata* »⁵⁹. Ma quando un impegno di spesa si intende legalmente preso? La definizione era una questione tutt'altro che pacifica, come risulterà dal dibattito successivo. Per allora, la commissione bilancio approva la rigorosa separazione dei residui dalla competenza, e definisce il residuo passivo « come una somma dipendente dalla competenza stanziata col bilancio di previsione, legittimamente impegnata e non pagata »⁶⁰.

Il primo esercizio finanziario a cui si applicò la nuova legge di contabilità (8 luglio 1883, n. 1455) fu il 1884-85. Nel frattempo si era deciso di spedire truppe in Africa; le nuove spese furono approvate con la legge di assestamento, che non poteva avere inaugurazione più infelice. L'opposizione protestò, affermando che per simili spese (che modificavano completamente la fisionomia del bilancio preventivo) bisognava ricorrere a una legge speciale, in quanto si dovevano aggiungere nuovi capitoli al bilancio. Il Magliani riuscì a difendere con successo la linea governativa, e a far passare le spese per la spedizione eritrea come semplici modifiche dei capitoli dei bilanci dei ministeri della guerra e della marina. L'inventore delle « spese ultrastraordinarie » riusciva all'occorrenza a trasformare in « ordinarie » anche le spese per la guerra!

9. *Il progetto Magliani del 1888 e il problema degli impegni di spesa.*

L'attività riformatrice di Agostino Magliani non si arrestò con la legge del 1883 (alla quale aveva fatto seguito il testo unico approvato con RD 17 febbraio 1884, n. 2016, e il regolamento approvato con RD 4 maggio 1885, n. 3074). Nell'ultimo anno di permanenza alle finanze – quando ormai a Depretis era succeduto il Crispi – il Magliani presentò un altro disegno di legge, frutto dei lavori di una commissione presieduta dallo stesso ministro e costituita dai nomi più autorevoli in materia (fra gli altri, il solito Cambray-Digny, Gaspare Finali, Costantino Perazzi, il ragioniere dello Stato Cerboni e Giovanni Giolitti). Nella tornata del 2 febbraio 1888 egli stesso espone le linee del progetto, che introduce innovazioni in materia di contratti (in particolare, per forniture alle forze armate), di inven-

59. *Raccolta cit.*, p. 30. Corsivo nostro.

60. *Raccolta cit.*, p. 38.

tario del patrimonio dello Stato, ma soprattutto in tema di riscontro degli impegni e di definizione delle maggiori spese.

Quanto ai primi, il Magliani propone di far sottoporre alla Corte dei conti, per il visto e la registrazione, nonché i decreti per contratti o spese, « tutti gli atti dai quali derivi l'obbligo di pagar somme a carico del bilancio dello Stato »; e che i mandati e gli ordini di pagamento presentati alla Corte per il visto indichino anche l'impegno cui la spesa si riferisce. Modificando la legge istitutiva della Corte, che all'art. 21 sanciva che « la Corte vigila perché le spese non superino le somme stanziare in bilancio », il Magliani propone una nuova dizione: « La Corte esercita il suo riscontro affinché gli impegni che vanno assumendo i vari ministeri non eccedano il limite dei fondi approvati con legge per ciascun capitolo di spesa »⁶¹.

Quanto alle maggiori spese, si stabilisce che una volta approvato l'assestamento, una nuova spesa eccedente le previsioni del bilancio non possa essere neppure impegnata, se non per legge speciale.

Questo progetto non riuscì neppure ad arrivare in aula. Nel dicembre dello stesso anno il ministro che Giolitti definì « rappresentante tipico di una finanza insinceramente ottimista e di una quasi prestidigitazione finanziaria »⁶² fu costretto a dimettersi, nominalmente per la bocciatura di una sua proposta di aumento del prezzo del sale e del ripristino di due decimi di fondiaria, ma in realtà per la sempre più vivace opposizione contro la sua politica. Il segnale di attacco lo dette una commissione speciale della Camera presieduta dal Seismit-Doda e di cui relatore fu Giolitti. Il tono della relazione si ispira a quei principi di democrazia finanziaria cari al patriota dalmata: si denunciano i possibili effetti della reintroduzione dei decimi all'imposta fondiaria sui piccoli proprietari, e soprattutto si sottolinea « il cumulo di miseria, di sofferenze, di malattie, di malcontento rappresentato da una diminuzione del consumo » del sale. Non meno severa la relazione della Commissione bilancio della Camera, svolta dal Luzzatti. Gli inasprimenti richiesti dal Magliani sono definiti « sistema medievale di tributi », e si deplora il fatto che « si continui a spendere senza misura dicendo che il bilancio e il Tesoro sono in condizioni normali e attribuendo a carichi di guerra e di marina, tutt'altro che impreveduti, la responsabilità della restaurazione di balzelli, la cui gravità non... si può consentire »⁶³. Para-

61. *Raccolta cit.*, p. 535.

62. G. GIOLITTI, *Memorie cit.*, p. 39.

63. Riportato da G. PARRAVICINI, *op. cit.*, pp. 194-5.

dossalmente, l'età crispina, che doveva caratterizzarsi per via del grande aumento delle spese per l'esercito e la marina, si aprì con la cacciata di un ministro accusato di non saper dire di no alla richiesta di nuove spese; e con la sua sostituzione al ministero del Tesoro con Costantino Perazzi, con un rappresentante cioè della rigida tradizione selliana⁶⁴. Tanto è vero che anche il Perazzi (e il suo collega alle finanze Bernardino Grimaldi) dovettero di lì a poco dimettersi (il Grimaldi non aveva neppure tolto l'aumento del prezzo del sale!) per essere sostituiti con due ministri di più chiara vocazione democratica, come appunto il Seismit-Doda e il Giolitti.

Giovanni Giolitti era stato eletto deputato per la prima volta nel 1882, dopo un lungo tirocinio nell'amministrazione statale. Dopo essere entrato ventenne (nel 1862) come « impiegato aspirante al volontariato » nel ministero di grazia e giustizia, nel 1869 passò al ministero delle finanze, dapprima come segretario della commissione centrale delle imposte dirette e in seguito, dal 1870 al '71, come capo sezione e segretario particolare di Quintino Sella. Nel 1871 diventa capo divisione presso lo stesso ministero, e nel '73 ispettore generale. Nel '77 Augusto Duchoqué lo chiama a coprire il posto di segretario generale della Corte dei conti, dove Giolitti rimane fino all'anno in cui si presenta candidato al Parlamento (contemporaneamente, aveva lasciato la Corte per il Consiglio di Stato). Di questa lunga esperienza amministrativa il Giolitti fu sempre fiero⁶⁵. Si trattava, del resto, di una carriera *sui generis*, in cui i passaggi di grado furono determinati esclusivamente dalla stima che egli raccolse presso i più illustri politici e gli alti funzionari del tempo: dal Sella al Minghetti, dal Borgatti al ricordato Duchoqué, dal Des Ambrois al Depretis.

64. Costantino Perazzi (1832-1896) è una figura molto interessante di tecnico e di amministratore. Ingegnere come il Sella, fu segretario generale al ministero di Agricoltura e commercio e poi alle finanze con Sella, Scialoja, Ferrara e Depretis quasi ininterrottamente dal 1865 al '73. Nel 1874 divenne consigliere di Stato. Cfr. V. RICCI, *Costantino Perazzi*, Torino, F. Casanova, 1899. In occasione dell'introduzione del corso forzoso, il Perazzi fu inviato a Londra per curare la stampa dei nuovi biglietti della Banca Nazionale. Il carteggio fra Scialoja e Perazzi è conservato presso la Biblioteca del Museo del Risorgimento di Roma.

65. Così il Giolitti commemora la sua esperienza alla Corte dei conti: « Quel lungo lavoro, col controllo di tutti i decreti, è stato per me una educazione amministrativa efficacissima, mettendomi a conoscenza di tutto il meccanismo dello Stato; ciò che mi riuscì assai utile quando quel meccanismo dovette muoverlo io stesso » (*Memorie cit.*, p. 26).

Lo statista piemontese si presenta con un bagaglio culturale affine a quello degli uomini della Destra subalpina. È nota la sua ammirazione per Quintino Sella; al suo confronto, il Minghetti gli suscitava minore entusiasmo, per un certo suo stile improvvisatore⁶⁶. Dei principali rappresentanti della Sinistra non nutre eccessiva stima: Zanardelli, suo collega nel gabinetto Crispi, «aveva molta cultura, però alquanto antiquata; la cultura del periodo di Luigi Filippo, da lui assorbita nella sua giovinezza di studente; e ne aveva derivata una mentalità dottrinarina... Come molti altri, anzi quasi tutti gli uomini venuti su con quella cultura ed educazione, non comprendeva e avversava il socialismo»⁶⁷. Più avanti nelle *Memorie*, così Giolitti sintetizzava il suo credo politico di quegli anni: «Assumendo il dicastero del Tesoro nel gabinetto Crispi, io aderivo pienamente alla concezione democratica della Sinistra, cercando anzi di estenderla dal puro campo politico, a cui si arrestavano i criteri di Crispi, Zanardelli, Depretis e altri, al campo economico»⁶⁸.

La competenza giuridico-economica della vecchia Destra era dunque unita, in Giolitti, a un programma politico di sinistra. La realizzazione di quest'ultimo, tuttavia, era subordinata, secondo Giolitti, al verificarsi di due condizioni.

La prima condizione era la capacità di assorbimento delle riforme da parte dell'economia. Per Giolitti, come per tutti i conservatori illuminati, il vincolo a qualsiasi azione riformatrice è dato dal mantenimento di una favorevole situazione economica. Caratteristica è la spiegazione che egli dà del fallimento del progetto, da lui stesso sostenuto, della partecipazione operaia alla gestione delle aziende nel dopoguerra. Il fallimento non era dipeso tanto dall'eccessivo «progressismo» del progetto in sé, ma dalla concreta situazione economica. «La grave crisi industriale... cominciò a farsi sentire in Italia appunto nella seconda metà del 1920, e si è poi sempre più incrudita. Le organizzazioni operaie dovettero riconoscere la realtà di questa crisi... e preoccuparsi, più che delle tendenze ideali, dei problemi immediati della disoccupazione e della riduzione delle giornate di lavoro... A mio avviso, il concetto di controllo o di un più diretto interessamento degli operai nelle vicende delle industrie in cui sono occupati, non ha nulla di rivoluzionario; ...ma l'introduzione e l'estensione di riforme di tale carattere nella vita economica richiedono

66. Cfr. *Memorie cit.*, pp. 21-3.

67. *Memorie cit.*, p. 50.

68. *Memorie cit.*, p. 51.

condizioni floride e non già tempi di crisi, più adatti a promuovere agitazioni o aspirazioni vaghe, che a fornire gli elementi per solide aspirazioni »⁶⁹.

La seconda edizione – parallela alla prima – era data dalla capacità della burocrazia di adeguarsi all'assetto prodotto dalle riforme, dalla sua capacità di farle proprie ad eseguirle. Come Luzzatti, anche Giolitti nutriva la fiducia di poter sempre dominare la propria burocrazia. La sua esperienza amministrativa era all'origine di questa convinzione. Del resto, Giolitti si fidava anche della propria capacità di scegliere i funzionari adatti (forse non altrettanto può dirsi dei suoi collaboratori politici e dei suoi colleghi di governo)⁷⁰. Un esempio fra i tanti: il favore di Giolitti per la nazionalizzazione delle ferrovie del 1905 fu in buona parte dovuto al fatto che fin dal 1903 egli aveva preso positivi contatti con il direttore delle Sicule, l'ing. Riccardo Bianchi, per assicurarsi la sua opera di direttore generale della futura azienda statale. La garanzia che un servizio così importante fosse affidato a un tecnico provetto era per lui un fattore decisivo⁷¹.

10. *Da Magliani a Giolitti: gli appalti alle cooperative operaie.*

In questa sede interessa particolarmente esaminare l'attività di Giolitti come ministro del Tesoro nel secondo gabinetto Crispi, dal 9 marzo 1889 al 9 dicembre 1890. Nella tornata del 1° maggio 1889 presentò alla Camera un progetto composto di pochi articoli, riguardanti però punti assai importanti della contabilità dello Stato.

Un articolo riguardava il bilancio di assestamento che, introdotto dalla legge Magliani del 1883, col tempo era diventato un secondo bilancio, nel quale alle voci del bilancio di previsione venivano aggiunte nuove voci di spese facoltative. Per evitare questa prassi, Giolitti propone che la facoltà di variare le previsioni di entrata e di spesa sia limitata alle sole entrate e spese obbligatorie e d'ordine.

Nel progetto vengono definiti in modo più preciso gli impegni di spesa, come « quelle somme che lo Stato abbia assunto obbligo di

69. *Memorie cit.*, pp. 604-5.

70. Cfr. il giudizio di G. CAROCCI, *Giolitti e l'età giolittiana*, Torino, Einaudi, 1961, p. 95 e *passim*.

71. Cfr. *Memorie cit.*, p. 197. Sull'ingresso del Giolitti nella vita politica e la sua ascesa come *leader* cfr. G. MANACORDA, *Il primo ministero Giolitti*, « Studi storici », 1961, n. 1, pp. 54-99; 1962, n. 1, pp. 77-120 (con ampi riferimenti al quadro delle forze politiche e culturali degli anni fra il 1885 e il '93).

pagare, o per contratto, o in compenso di opere prestate o di forniture fatte nel corso dell'esercizio ». L'accertamento dei titoli di ciascun impegno deve avvenire a cura della Corte dei conti.

Un altro articolo disciplina le maggiori spese oltre gli stanziamenti previsti. Ancora una volta si distingue fra maggiori spese obbligatorie e d'ordine, per le quali basta un disegno di legge complessivo da presentarsi contemporaneamente al rendiconto consuntivo; e maggiori spese facoltative, per ognuna delle quali deve essere presentato un disegno di legge speciale.

Lo scopo dell'ultimo articolo del progetto è quello di favorire le cooperative operaie nell'appalto di lavori non eccedenti la somma di 100.000 lire, attraverso la più vantaggiosa forma della trattativa privata. Questo perché le cooperative non sono in grado di presentare la cauzione richiesta dall'asta pubblica, e non possono attendere il termine del lavoro per il pagamento.

La discussione alla Camera (relatore fu l'on. Pietro Vacchelli) si incentrò soprattutto su quest'ultimo articolo, che aveva il sapore della novità e stimolava la sensibilità sociale dei deputati. Il Vacchelli propose di allargarne le disposizioni alle « società di operai » (non solo alle cooperative operaie) purché legalmente costituite. Giolitti – e d'accordo con lui Andrea Costa – si opposero, perché con la nuova dizione si rischiava di permettere a qualsiasi speculatore di concorrere vittoriosamente con le vere cooperative operaie. Tuttavia l'emendamento viene accolto.

La discussione al Senato (relatore dell'ufficio centrale fu ancora una volta il Cambray-Digny) si svolse come sempre ad alto livello. Raffaele Busacca lamenta la crescita degli impegni di anno in anno. Non basta che l'art. 3 del progetto sancisca (sulla scia del progetto Magliani del 1888) che le maggiori spese oltre gli stanziamenti debbano essere approvate con legge speciale, perché la legge speciale viene necessariamente dopo che le somme sono state impegnate, e in tal modo non serve a frenare le eccedenze di impegni. Invece, « bisogna dire espressamente che senza essere autorizzato da una legge nuova il ministero per nessun conto impegnerà lo Stato al di là delle somme stanziare in bilancio »⁷². La risposta di Giolitti su questo punto è scettica: per lui, l'unico rimedio contro le eccedenze di impegni è la volontà del Parlamento di votare contro il ministero. Per il Cambray-Digny, al contrario, esiste una soluzione legislativa, che con-

72. *Raccolta cit.*, p. 630.

siste nell'ordinare un vero controllo degli impegni da parte della Corte dei conti. In tal caso « un impegno non sarà esecutivo se non avrà il visto della Corte... mentre adesso l'impegno è esecutivo, e solamente per il pagamento ci vuole il visto della Corte dei conti »⁷³.

Anche in Senato la discussione si accende e assume toni politici spostandosi sulla questione delle cooperative operaie. Una tesi liberale pura, portata avanti con un certo amore di paradosso è quella del sen. Alvisi, che si dichiara contrario alla clausola che le cooperative debbano essere « legalmente costituite » per poter ricevere l'appalto dei lavori. Se al contrario si desse ai lavoratori la possibilità di partecipare senza formalità giuridiche, allora si romperebbe veramente la prassi per cui alla esecuzione delle opere pubbliche « si presentano i capitalisti, gli speculatori coi loro intermediari, i quali non essendo tecnici né professionisti, ma semplici capitalisti, o meglio i favoriti del credito bancario, non si applicano alle pubbliche costruzioni per sussidiare il lavoro, bensì per strozzare i lavoratori, servendosi di quel denaro di carta che è stampato dalle banche di emissione; e che diventa valore unicamente per l'obbligo imposto agli italiani di ritenerlo come se fosse oro colato »⁷⁴. In queste parole c'è tutto lo spirito moralista del futuro presidente dell'inchiesta sulle condizioni della Banca romana⁷⁵. L'opposizione conservatrice è guidata da Giuseppe Saracco, che traccia una storia delle cooperative di produzione in Francia dal 1848 alla Terza repubblica. Thiers le definiva « rappresentanti dell'anarchia nell'industria », mentre una inchiesta del 1888 aveva provato che grosse cooperative operaie di Parigi, interessate ad affari per decine di milioni, erano costituite in realtà da pochissimi soci. Sono tutte prove del carattere parassitario delle cooperative. Anche il sen. Parenzo si dichiara contrario ad ogni forma di « socialismo di Stato »; in questo caso però si tratta solo di moralizzare gli appalti, in cui spesso « tra il Governo, che dirige l'opera, e la mano d'opera, si frappone il capitalista, l'appaltatore, l'impresario, il quale fa una speculazione molto semplice: dà la sua cauzione, prende l'appalto, e poi subappalta in piccoli cottimi a compagnie di braccianti

73. Raccolta cit., p. 631.

74. Raccolta cit., p. 633.

75. Il testo della relazione del sen. Giacomo Giuseppe Alvisi al ministro dell'Agricoltura, industria e commercio Luigi Miceli sulle condizioni della Banca Romana (relazione di cui il ministro, come è noto, non tenne quasi conto) è stato ristampato da E. VITALE, *La riforma degli istituti di emissione e gli « scandali bancari » in Italia, 1892-1896*, vol. III, Roma, 1972, pp. 45-60. La relazione è datata 2 dicembre 1889. L'Alvisi morì alla fine del 1892.

il lavoro assunto. Nei mesi in cui il lavoro campestre scarseggia, concentra gli sforzi maggiori, perché può avere la mano d'opera a buon mercato...; quando invece per lo sviluppo dei lavori campestri vi è concorrenza nella ricerca della mano d'opera, e si deve elevarne il prezzo, si riduce il lavoro appaltato ai minimi termini; a questo modo la speculazione dell'appaltatore si riduce veramente a quella che i Francesi con frase esagerata chiamano: *l'exploitation de l'homme par l'homme* »⁷⁶.

La replica di Giolitti riporta il dibattito a un tono pacato, lontano dalle proclamazioni di principio. A Saracco risponde che in Italia le associazioni sono costituite di « poveri operai, i quali non tendono che a dividersi fra loro un giusto salario »; ad Alvisi risponde che comunque non si richiede alla associazione di erigersi in ente morale, ma solo di avere rappresentanti in grado di obbligare i soci. Il progetto diventa la legge 11 luglio 1889, n. 6216.

Pochi mesi dopo, il 7 febbraio 1890, il Giolitti presentò un nuovo disegno di legge inteso a disciplinare la modalità di iscrizione nel bilancio delle spese straordinarie approvate con leggi speciali e ripartite in più anni. Il problema, lasciato aperto dalla legge e dal regolamento Magliani, era il seguente: qualora le previsioni indichino che nell'esercizio verrà erogata per la spesa straordinaria una somma inferiore a quella che risulta dalla tabella di ripartizione annuale della spesa, allegata alla legge speciale, la differenza fra le due somme andrà ad economia, oppure farà parte dell'esercizio? La soluzione indicata nel progetto Giolitti stabiliva che « le spese straordinarie approvate con leggi speciali come eseguibili in uno o ripartitamente in più esercizi, di regola, si iscrivono in bilancio per la somma intera o per la quota di essa, che dalle leggi medesime è indicato potersi erogare in ciascun anno.

Devono però iscriversi in bilancio somme minori di quelle stabilite dalla legge speciale, quando per atti legali già compiuti venga a risultare che l'importo della spesa sarà minore di quella autorizzata.

Può anche non iscriversi nel bilancio di un esercizio la spesa autorizzata per legge, quando l'opera, cui la spesa è destinata, non possa venir eseguita nel corso dell'esercizio cui si riferisce il bilancio, salvo a comprendere l'importo dell'opera stessa nel bilancio di quell'esercizio, in cui potrà venire effettuata » (art. 1).

L'ultimo comma, in effetti, dava al governo facoltà di scegliere la via opposta rispetto a quella indicata nel primo, e il relatore della

76. Raccolta cit., p. 645.

commissione bilancio, on. Vacchelli, osservò che in tal modo si rendeva arbitro il governo di eseguire o meno le opere straordinarie nei tempi previsti dalle leggi speciali che le autorizzavano⁷⁷. Il progetto non giunse tuttavia a essere discusso, per l'avvenuta chiusura della sessione. Rimaneva a Giolitti il merito di aver affrontato organicamente il problema dell'iscrizione delle spese straordinarie pluriennali, la cui disciplina si cercò di realizzare in molti progetti successivi, senza troppa fortuna.

Per ottenere una sollecita approvazione del disegno di legge sulle cooperative operaie, Giolitti aveva promesso di disciplinare la materia degli appalti alle cooperative con apposito regolamento. Con esso (RD 23 agosto 1890, n. 7040) viene istituito un registro delle cooperative, depositato presso la prefettura, mentre al prefetto viene demandato di verificare la « legalità » della costituzione delle associazioni, e la presenza in esse di operai effettivamente esercitanti l'« arte » in oggetto. Con questo provvedimento, il Giolitti faceva una concessione ai timori dell'estrema destra, e poneva sotto l'autorità tutoria (ammettendo però il ricorso al ministro di Agricoltura) la stipulazione dei contratti con le cooperative.

Si creò dunque la situazione per cui, accanto a una legge considerata troppo « permissiva », vigeva un regolamento molto rigido che, se applicato con zelo, riduceva considerevolmente il campo di applicazione della legge. Nel capitolo seguente vedremo gli sforzi di riforma di entrambi i provvedimenti, dovuti soprattutto all'impulso di Luigi Luzzatti.

11. *Continuità fra Destra e Sinistra: l'« osmosi » fra politica e amministrazione nel primo trentennio unitario.*

La carriera pubblica di Giovanni Giolitti, di un uomo cioè che si era formato nell'età della Destra e che diventò protagonista di un'età tanto diversa, può essere vista altresì come documento di un fenomeno diffuso durante tutto il primo trentennio almeno della

77. Cfr. *Raccolta cit.*, pp. 651-2. Anche a Luigi Rava, futuro ministro delle finanze con Salandra, questa norma sembra aprire la strada ad arbitri dell'esecutivo, come per esempio ritardare di proposito l'appalto di un'opera per farne comparire la spesa in un esercizio successivo. « Il ritardo di pochi giorni nell'ordinare una spesa, cambia le resultanze finali di un esercizio finanziario ... Il sindacato parlamentare perderebbe adunque ogni efficacia » (L. RAVA, *Il sindacato parlamentare sull'amministrazione e il bilancio*, Bologna, Fava e Garagnani, 1890, p. 86).

storia unitaria: il fenomeno, cui accennavamo nell'introduzione, della mobilità se non interscambiabilità di ruoli politici e ruoli amministrativi. Esso trae le sue origini immediate dall'assenza di una disciplina legislativa del rapporto di impiego pubblico fino agli anni Ottanta; e si conosce l'importanza che a tale disciplina attribuiva uno Spaventa, che la considerava corollario del suo motto « giustizia nell'amministrazione ». Ma il fenomeno è da vedersi in connessione con un altro, non meno evidente (ma assai meno contingente) durante il medesimo arco di tempo. Si tratta dell'« osmosi » fra ruoli amministrativi e ruoli politici, per cui non era innaturale che chi – come Giolitti – aveva percorso una carriera amministrativa, venisse poi immesso nella vita parlamentare e viceversa (senza che quest'ultimo passaggio significasse una giubilazione, come avviene ai nostri giorni).

Una testimonianza del grado di « osmosi » fra parlamento, governo e pubblica amministrazione è offerta dall'elenco dei primi presidenti, presidenti di sezione, consiglieri, procuratori generali e segretari generali della Corte dei conti nel cinquantennio che segue alla sua istituzione⁷⁸.

Dei quattro presidenti del cinquantennio, il primo, il senatore Federico Colla (1862-65) esprimeva la continuità con la tradizione subalpina, essendo stato presidente della Camera dei conti sarda; il secondo, Augusto Duchoqué (1865-92), rappresentava la componente toscana, dato che aveva in precedenza coperto la carica di procuratore della Corte dei conti lorenese. (Era anche un uomo d'affari, presidente della Banca nazionale toscana dal 1882 all'85)⁷⁹. Membro della commissione permanente di finanza del Senato, lo abbiamo incontrato relatore di progetti di riforma finanziaria e presidente dell'importante commissione Minghetti del 1874. Il terzo presidente, Gaspare Finali (1893-1907), è una tipica figura di uomo politico e alto funzionario, emblematico appunto dell'osmosi di cui dicevamo. Segretario generale del ministero delle finanze fino al 1866 (politicamente era legato al Minghetti), consigliere della Corte dal 1869 al '91, senatore dal 1872, passò presidente di sezione della Corte nel '91 e quindi primo presidente nel marzo '93. Fu ministro di Agricoltura nel gabinetto Minghetti del 1873-76, e dei lavori pubblici nel gabinetto Crispi del 1889-91. Fra i primi atti del Finali

78. *La Corte dei conti nel suo cinquantennio*, cit. Per quanto segue ci siamo avvalsi largamente di una nostra nota, *Teoria e politica amministrativa nell'Italia liberale: problemi aperti*, « Studi storici », 1972, n. 3, pp. 447-65.

79. Cfr. « Giornale degli economisti », 1886, vol. I, p. 383.

nelle vesti di presidente della Corte dei conti fu l'inchiesta promossa da Giolitti sullo stato degli istituti di emissione ⁸⁰. Vicino a diventare presidente del Consiglio nel '98, in seguito fu ministro del Tesoro nel gabinetto Saracco (1900-1901). Il quarto presidente, Ernesto Di Broglio (1907-1915), già consigliere di Stato, deputato per più legislature, senatore dal 1907, fu ministro del Tesoro con Zanardelli (1901-1903). Fra i presidenti di sezione, spicca il nome di Antonio Scialoja (1865-1876), già segretario generale del ministero delle finanze nel 1859 (ministro Otyana), poi segretario generale alla Agricoltura (ministro Tommaso Corsi), e di nuovo segretario alle finanze nel '61. Dal '62 è consigliere della Corte e senatore. Nel '65 Quintino Sella, « non parendogli conveniente che Scialoja stesse al seguito di semplici impiegati » ⁸¹ lo nominò presidente di sezione. Alla Corte lo Scialoja dedica gli ultimi anni di vita, salvo la parentesi del 1872-1873, in cui ritorna al governo come ministro della pubblica istruzione.

Anche Agostino Magliani percorse quasi tutti i gradini della carriera della Corte. Nel '62 segretario generale delle finanze, passato alla Corte in quell'anno, ne fu dapprima segretario generale (1862-1865), poi procuratore generale (1865-1867), in seguito consigliere (1867-1877) e presidente di sezione fino alla morte, avvenuta nel 1891. Dal 1871 era anche senatore. E ancora troviamo Enrico Martuscelli, entrato come ragioniere, che era segretario generale quando il Finali gli affidò l'indagine sulla Banca Romana ⁸². Dal marzo al novembre 1893 consigliere della Corte, passò alla carica di direttore generale del Banco di Napoli. Tanto la nomina a consigliere quanto quella a direttore generale dell'istituto meridionale sono forse da intendersi come una prova della riconoscenza di Giolitti per l'anda-

80. Cfr. G. GIOLITTI, *Memorie cit.*, pp. 74 e segg. Il testo della relazione Finali è ora in E. VITALE, *La riforma degli istituti di emissione cit.*, vol. III, pp. 289-322. Il Finali andava fiero della sua opera di consulenza legislativa presso i maggiori politici del tempo. Particolarmente stretta fu la sua collaborazione col Cambray-Digny fra il 1867 e il 1869. « Lavorai con grande impegno col Digny; il quale immerso nella grande politica ... lasciava a me salvo poche eccezioni la cura di tutti gli affari amministrativi; ed anche nell'opera legislativa lo coadiuvava con ogni mio potere. Restano di quel tempo in vigore, quasi senza mutamento nelle loro parti essenziali, la legge sull'Amministrazione e la Contabilità dello Stato, e quella sulla riscossione delle imposte dirette » (G. FINALI, *Memorie*, Faenza, F.lli Lega, 1955, p. 309). Forse in queste parole c'è dell'esagerazione: abbiamo visto che il Cambray-Digny aveva idee troppo chiare in materia di contabilità per disinteressarsene.

81. C. DE CESARE, *La vita ... di Antonio Scialoja cit.*, p. 186.

82. Cfr. E. VITALE, *op. cit.*, vol. I, p. 24 n. e *passim*.

mento a lui favorevole dell'inchiesta sugli istituti d'emissione⁸³. Non si hanno basi per suffragare questa ipotesi; tuttavia, il Sonnino annota nel suo *Diario* del 1894 che Crispi aveva querelato il Martuscelli per diffamazione in alcuni documenti facenti parte del famoso « plico Giolitti », e commenta che « la situazione è diventata così tesa, che temo diventi insostenibile la sua posizione come direttore del banco. Vorrei potergli ridare il posto alla Corte dei conti »⁸⁴. (Il Sonnino era a quel tempo ministro del Tesoro). Le dimissioni del Martuscelli sembra però che non abbiano mai avuto luogo; ancora nel dicembre di quello stesso anno figura di aver promosso un'ispezione alla filiale foggiana del Banco⁸⁵. Nel 1905 il Martuscelli diventa senatore, e nel 1907 ritorna alla Corte come presidente di sezione, per essere collocato a riposo per limiti di età nel 1911.

Fra i consiglieri della Corte, il più illustre fu certo Francesco Ferrara (1862-67), che d'altra parte aveva iniziato la sua carriera nel 1832 come impiegato presso la direzione generale della Statistica di Palermo⁸⁶. Fu in seguito professore di economia politica a Torino dal 1849 al '58, poi a Pisa nel '59, e finalmente direttore della Scuola superiore di commercio a Venezia dal 1867 alla morte, avvenuta nel 1900. Deputato dal '67 al 1880, l'anno dopo fu nominato senatore. Fra gli altri nomi illustri, quello di Michele Amari (1867-76), già prefetto di Livorno⁸⁷; il biografo di Scialoja, sen. Carlo De Cesare (1870-82), in precedenza segretario generale del ministero di Agricoltura; il sen. Francesco Paolo Perez (1867-1875), già presidente della commissione temporanea dei conti arretrati a Palermo, professore di letteratura italiana nell'istituto superiore di Firenze (1859), poi ministro dei lavori pubblici con Depretis (1877) e della pubblica istruzione con Cairoli (1879), per breve tempo sindaco di Palermo;

83. Cfr. G. GIOLITTI, *Memorie cit.*, pp. 75 e segg.

84. S. SONNINO, *Diario 1866-1922*, vol. I, Bari, Laterza, 1972, p. 178.

85. S. SONNINO, *Diario cit.*, p. 308.

86. Cfr. C. BATTISTELLA, *Francesco Ferrara nella scienza e nella politica economica*, Roma, Atheneum, 1924, p. 15 e *passim*; R. ROMEO, *Il Risorgimento in Sicilia*, Bari, Laterza, 1970², pp. 204, 289 e *passim*; su Ferrara alla Corte dei conti cfr. F. CAFFÈ, *L'economista Francesco Ferrara « consigliere della Corte dei conti »*, in *Saggi in occasione del centenario della Corte dei conti*, Milano, Giuffrè, 1963.

87. Michele Amari, conte di S. Adriano (1803-1877), fratello del giurista Emerico (1810-1870) e parente dell'omonimo storico (1806-1889) fu ministro delle finanze nel governo siciliano del 1849 e di nuovo nel Consiglio di luogotenenza siciliano del 1861. Nello stesso anno divenne senatore. Fu prefetto a Modena, Como e Livorno. Cfr. E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione cit.*, p. 109. La voce del *Dizionario Biografico degli Italiani* è di S. F. Romano.

e ancora Costantino Perazzi (1873-1874), già segretario generale alle finanze con Cambray-Digny e Sella (1867-1873), consigliere di Stato dal '74, senatore dal 1884, ministro del Tesoro con Crispi e dei lavori pubblici con Di Rudinì nell'anno della morte (1896); finalmente i tre ex Ragionieri generali dello Stato, Giuseppe Cerboni (1891-1893), Luigi Orsini (1896-1907) ed Emilio Melani (1907-1911).

Nell'ultima parte del cinquantennio in esame, si va manifestando una diversa tendenza, che è quella a noi più familiare. Cominciano a rarefarsi i casi di funzionari di estrazione politica; nel 1912 dei consiglieri in carica (il più anziano lo è dal 1898) nessuno è senatore, e nessuno in seguito diventerà deputato o ministro. Le carriere ormai si svolgono nell'ambito della Corte. È il caso, fra gli altri, di Vincenzo Tango, ragioniere e poi segretario generale della Corte (1893), procuratore generale (1893-1897), infine consigliere dal 1897 al 1902; e di Fortunato Rostagno, anch'egli dapprima ragioniere, poi segretario generale (1895-1903), consigliere e infine primo presidente onorario negli anni Venti⁸⁸.

Un valido tratto d'unione fra ruoli dell'alta amministrazione e ruoli politici era offerto, ovviamente, dal Senato, di cui oggi ci si limita troppo spesso a ricordare che era di nomina regia, trascurando che la scelta avveniva su designazione del governo e all'interno di categorie ben precise, per cui l'arbitrio del sovrano veniva contenuto entro limiti ristretti. L'art. 33 dello Statuto, nell'enumerare le categorie (ventuna) degli eleggibili, ne riservava due, l'ottava e la dodicesima, rispettivamente ai «primi presidenti e presidenti del magistrato di Cassazione e della Camera dei conti», e ai «consiglieri del magistrato di Cassazione e della Camera dei conti dopo cinque anni di funzione». Il re (cioè l'esecutivo) si avvale largamente di questa facoltà, facendo senatori tutti e quattro i primi presidenti del periodo in esame, nove presidenti di sezione su quindici, oltre a numerosi consiglieri. Anche due ragionieri di Stato su cinque (M. Coenda, G. B. Picello, G. Cerboni, L. Orsini ed E. Melani), e cioè l'Orsini e il Melani, conseguirono il laticlavio.

88. L'opera più impegnativa del Rostagno è la sua *Contabilità dello Stato*, Milano, Vallardi, 1927³ (la 1^a ed. è del 1888). Nell'ultimo cinquantennio in esame, un solo presidente della Corte è stato reclutato fra i politici: il deputato e ministro giolittiano Camillo Peano (1922-28). Cfr. *l'Elenco dei presidenti, dei presidenti di sezione, dei procuratori generali e dei segretari generali della Corte dei conti dal 14 agosto 1862 al 10 dicembre 1962*, in *Celebrazione del I centenario della Corte dei conti*, Milano, Giuffrè, 1963, pp. 155-61.

Si è detto che questo fenomeno può comprendersi solo facendo riferimento alla omogeneità sociale e culturale della classe dirigente postunitaria, omogeneità che dura assai di più della breve fase « costituente » dello Stato italiano, e certo attraversa l'età della Sinistra, dove essa conosce al più le prime smagliature⁸⁹. I governanti della Sinistra, l'abbiamo visto, avevano una formazione culturale non dissimile da quelli della Destra (se mai, avevano una estrazione sociale differente, e questo incise soprattutto sullo stile di governo, più che sui programmi e le leggi promosse). Gli uni e gli altri avevano compiuto le medesime letture, riassumentisi nel trinomio interdisciplinare storia-diritto-economia, con rudimentali contorni di scienza politica. La sociologia empirica si fa luce negli anni '70, con le ricerche di Sonnino e Franchetti sulla Sicilia, e con le *Lettere meridionali* di Pasquale Villari, ancor prima cioè dell'invasione di traduzioni dai sociologi francesi, tedeschi e britannici. Le due grandi collane torinesi della

89. Tale fenomeno è ancora più appariscente se scorriamo la lista dei consiglieri di Stato dall'Unità in poi. Come è noto, a differenza dei membri della Corte dei conti, i membri del Consiglio di Stato potevano essere eletti deputati, e questo spiega la presenza di tanti nomi illustri della politica: da Cesare Correnti a Giuseppe La Farina (dal 1860); da Domenico Berti a Raffaele Busacca (dal 1865); da Giuseppe Pisanelli (1865) a Terenzio Mamiani (1867); da Silvio Spaventa (1868) a Costantino Perazzi (dal 1874); da Giuseppe Saredo (dal 1879) a Vittorio Ellena (dal 1885); da Adeodato Bonasi (dal 1886) a Luigi Palma (dal 1887); da Gerolamo Boccoardo (dal 1888) a Marco Tabarini (dal 1865, presidente del Consiglio di Stato dal 1891); da Pietro Ellero a Ruggiero Bonghi; da Angelo Bargoni (dal 1892) ad Attilio Brunialti (dal 1893); da Luigi Bodio (dal 1898) a Carlo Schanzer (stesso anno); da Bonaldo Stringher (dal 1898) a Francesco Tedesco (dal 1905). Con l'inizio del secolo, il legame fra politica attiva e carriera nel supremo « organo ausiliario » si fa più fiavole, finché il fascismo inaugurerà la prassi di usare il Consiglio come purgatorio per politici in disgrazia (Michele Bianchi vi entra nel 1923). Gli unici due consiglieri di Stato destinati a incidere nella vita pubblica durante il regime furono probabilmente il grande giurista Santi Romano, presidente del Consiglio di Stato dal 1928, e Antonio Mosconi, ministro delle finanze dal 1928 al '32. Costui era un funzionario di carriera, capo di gabinetto del ministero delle poste dal 1906, poi capo divisione, ispettore generale e prefetto del Regno. Nel 1913 divenne segretario capo della Presidenza del Consiglio e capo di gabinetto del ministro dell'interno (cioè di Giolitti), e contemporaneamente consigliere di Stato. Nel dicembre 1919 divenne commissario generale civile per la Venezia Giulia, nel 1920 entrò in Senato e nel 1929 fu fatto presidente di sezione del Consiglio di Stato. Tutte le notizie sopra riportate sono tratte da C. ZOLI, *Cenni biografici dei componenti la magistratura del Consiglio di Stato (1831-1931)*, in *Studi in occasione del centenario del C. di S.*, vol. III, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1932.

« Biblioteca dell'economista » e della « Biblioteca di scienze politiche » coronano l'era dell'interdisciplinarietà. La prima, diretta dopo il 1875 da Gerolamo Boccoardo (geografo, sociologo, giurista oltre che economista) aspirava ad abbracciare tutte le scienze sociali con i suoi ponderosi « trattati complessivi »; la seconda diretta da Attilio Brunialti, presentava opere moderne di scienza dell'amministrazione, di diritto costituzionale e parlamentare, di sociologia politica e perfino di teoria dell'imperialismo⁹⁰. Dopo gli anni Novanta, si avverte il bisogno di « purificare » ciascun ramo delle scienze sociali dai legami con le altre discipline. Il diritto e l'economia assumono una fisionomia sempre più tecnicistica e affinano il loro linguaggio; alla generazione dei Fedele Lampertico e dei Luigi Palma succede quella dei Maffeo Pantaleoni e dei Vittorio Emanuele Orlando. Questa svolta non tu senza effetto anche nei rapporti fra politica e amministrazione.

90. P. LEROY-BEAULIEU, *La colonizzazione presso i popoli moderni*, « Biblioteca di scienze politiche », serie II, vol. IX, Torino, Unione tipografico-editrice, 1897.

Come si è accennato prima, è un periodo che segna una svolta nello « stile » politico, svolta che si riassume nel nome di Francesco Crispi, ma che - a parte l'intermezzo giolittiano del 1892-1893, dai connotati ancora non ben definiti - prosegue con il rigido conservatorismo di Rudini ed esplode con il tentativo reazionario di Pelloux. Questo nuovo stile, caratterizzato dal prepotere del governo di fronte a un parlamento che tende a diventarne la cassa di risonanza, sarà mantenuto, con gli opportuni adattamenti, dal liberale Giolitti durante l'età che porta il suo nome.

Nell'ultimo decennio del secolo, la lotta politica si arricchisce di una nuova forza organizzata - il partito socialista - e di una corrente di opinione - i liberisti radicali -, l'uno e l'altra schierati decisamente all'opposizione contro i governi del tempo, se si eccettua una iniziale simpatia dei liberisti verso il primo gabinetto Rudini⁹¹. Ma mentre l'opposizione socialista si sviluppa su temi piuttosto distanti dal nostro

1. Cfr. G. MANACORDA, *cit. cit.* Da ricordare inoltre il giudizio pieno di rievocazione di Achille Ribbano (*Storia della finanza italiana cit.*, vol. III, Padova, CEDAM, 1900, pp. 372-3).

2. Come si evince dal celebre articolo di V. PARRO, *L'Italie économique*, « Revue des Deux Mondes », 15 ottobre 1891, ora in *Lettere d'Italia*, a cura di G. De Rosa, Roma, Ed. di Storia e Letteratura, 1973, spec. pp. 341 e segg.

CAPITOLO III.

LIBERISMO ECONOMICO E ACCENTRAMENTO FINANZIARIO NELL'« ETÀ LUZZATTIANA » (1890-1910)

1. *Il clima di fine secolo e le nuove correnti di opposizione: i liberisti radicali.*

Il periodo storico considerato in questo capitolo presenta momenti salienti e tendenze contrastanti nella storia politica italiana. Come si è accennato prima, è un periodo che segna una svolta nello « stile » politico, svolta che si riassume nel nome di Francesco Crispi, ma che – a parte l'intermezzo giolittiano del 1892-1893, dai connotati ancora non ben definiti¹ – prosegue con il rigido conservatorismo di Rudinì ed esplode con il tentativo reazionario di Pelloux. Questo nuovo stile, caratterizzato dal prepotere del governo di fronte a un parlamento che tende a diventarne la cassa di risonanza, sarà mantenuto, con gli opportuni adattamenti, dal liberale Giolitti durante l'età che porta il suo nome.

Nell'ultimo decennio del secolo, la lotta politica si arricchisce di una nuova forza organizzata – il partito socialista – e di una corrente di opinione – i liberisti radicali –, l'uno e l'altra schierati decisamente all'opposizione contro i governi del tempo, se si eccettua una iniziale simpatia dei liberisti verso il primo gabinetto Rudinì². Ma mentre l'opposizione socialista si sviluppa su temi piuttosto distanti dal nostro

1. Cfr. G. MANACORDA, art. cit. Da ricordare inoltre il giudizio pieno di riserve di Achille Plebano (*Storia della finanza italiana* cit., vol. III, Padova, CEDAM, 1960, pp. 172-3).

2. Come si evince dal celebre articolo di V. PARETO, *L'Italie économique*, « *Revue des Deux Mondes* », 15 ottobre 1891, ora in *Lettres d'Italie*, a cura di G. De Rosa, Roma, Ed. di Storia e Letteratura, 1973, spec. pp. 361 e segg.

argomento³, tracciare una breve storia dell'opposizione radical-liberista può essere utile a meglio inquadrare i caratteri dell'azione governativa di quegli anni, il significato e la portata delle scelte amministrative e finanziarie di cui si posero allora i fondamenti.

Nel capitolo precedente si sono registrate alcune voci – d'altronde eterogenee – che prendendo le mosse dall'ordinamento del bilancio statale muovevano una serie di critiche, più o meno circostanziate, ai fondamenti del sistema politico italiano, ai difetti di questo o quell'organo costituzionale, e così via. Comune denominatore di questo pensiero era il vagheggiamento dell'ideale di una « buona » amministrazione, affidata a tecnici abili e competenti, e sottratta all'influsso negativo della « cattiva » politica. Con la parziale eccezione di Pasquale Turiello, nessuno di questi critici aveva però compiuto uno sforzo per legare nella medesima analisi i punti deboli dell'ordinamento amministrativo e finanziario italiano, e i caratteri specifici della « classe politica » chiamata a operare in quei meccanismi e a gestire quegli istituti. Ecco perché le critiche dei « giovani » della Destra degli anni Ottanta non vanno, salvo casi sporadici, oltre l'indicazione di un modello amministrativo – quello tedesco – da imitare.

La sintesi fu appunto operata dal ristretto gruppo degli economisti e pubblicisti raccolti attorno alla testata della nuova serie del « Giornale degli economisti »⁴. Come si è detto, politicamente essi furono dei radicali, e come tali parteciparono all'accesa battaglia politica di fine secolo contro l'autoritarismo. Per la morte di Felice Cavallotti, il commosso necrologio sulla rivista fu scritto da Ugo Mazzola⁵. Nel biennio di Pelloux, la loro solidarietà nei confronti dei socialisti perseguitati è senza riserve⁶. In economia, essi furono al tempo

3. Sul programma amministrativo dei socialisti cfr. E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione* cit., pp. 193-262 (che riguarda solo gli enti locali). Sul problema dello Stato e dell'amministrazione pubblica non vi è nulla, ci sembra, nell'antologia della *Critica sociale* a cura di M. Spinella, A. Caracciolo, R. Amaduzzi e G. Petronio, Milano, Feltrinelli, 1959, 3 voll.

4. Dal luglio 1890 il periodico (prima bimestrale, e diretto da Alberto Zorli, che ne era anche il proprietario unico) diventa mensile, e la sua testata reca il sottotitolo « Rivista mensile degli interessi italiani ». La direzione viene trasferita a Roma (continua ad essere stampato a Bologna da Fava e Garagnani), ed è composta dal De Viti de Marco, dal Mazzola, dal Pantaleoni e dal medesimo Zorli. Cfr. la nota all'*Indice alfabetico per nomi d'autori dal 1° aprile 1875 al 30 giugno 1890*, « Giornale degli economisti », 1890, vol. I, pp. 1-2.

5. « Giornale degli economisti », vol. XVI, 1898, p. 378.

6. Cfr. per es. U. MAZZOLA, *Cronaca*, vol. XVII, 1898, pp. 371-75 (sulla repressione contro gli anarchici); A. DE VITI DE MARCO, *Il Parlamento contro*

stesso gli eredi di Francesco Ferrara⁷ e i diffusori – spesso con grande originalità di contributo – dell'indirizzo marginalistico e soggettivistico della teoria economica. Ugo Mazzola e Maffeo Pantaleoni, Antonio De Viti de Marco e Vilfredo Pareto costituirono per anni una *équipe* molto affiatata⁸.

Ma accanto a tali apporti, espliciti e riconosciuti, alla battaglia politica e all'analisi economica, è possibile individuare un terzo contributo che questi autori dettero meno consapevolmente (salvo Pareto) alla scienza sociale: il contributo, cioè, alla moderna sociologia politica o meglio alla sociologia della classe dirigente o di governo in Italia.

Rendendo più esplicita la critica dei « giovani » della Destra del ventennio precedente, i liberisti interpretano, con una coerenza negli anni sempre maggiore, le disfunzioni del sistema politico e amministrativo italiano non già come prodotti del caso o di leggi inadeguate, ma di un preciso disegno di una classe dirigente politico-militar-industriale che massimizza il proprio potere opprimendo il resto della collettività mediante l'uso di appropriati strumenti di violenza « legale ». I trattati di commercio e i grandi contratti per forniture pubbliche – i primi ufficialmente celebrati per la sagacia dei loro negoziatori, i secondi ugualmente apprezzati per il « lavoro italiano » che riescono a impiegare – si rivelano invece, a un esame meno sommario, come artifici legali per accrescere il dominio di una ristretta minoranza di affaristi (e di operai « protetti ») sulla stragrande maggioranza di produttori e di lavoratori discriminati. La protezione, se dal punto

la libertà di stampa, vol. XVIII, 1899, pp. 260-8. Sul « filosocialismo » degli scritti del Pareto di questi anni, cfr. C. MONGARDINI, *Introduzione a Cronache italiane*, Brescia, Morcelliana, 1965, pp. 46 e segg.; oltre naturalmente a numerosi riferimenti contenuti nelle *Cronache* stesse (la prima apparve sul « Giornale degli economisti » del 1° settembre 1891; poi ne uscirono altre cinquantadue dal 1° aprile 1893 al 1° luglio 1897).

7. Cfr. fra l'altro i riconoscimenti di M. PANTALEONI, recensione ai *Saggi di Statistica* di F. Ferrara, « Giornale degli economisti », 1890, vol. I, pp. 102-4; Id., Recensione a *Histoire des doctrines économiques* di L. Cossa, ivi, vol. XVII, 1898, pp. 585-92, in cui il Pantaleoni contrapponeva all'opera del Cossa (« dotto, dottissimo... ma colpito di sterilità fin nel midollo ») alla quale riconosceva soltanto « valore pratico », quella appunto del Ferrara, di vero « valore scientifico ».

8. Il Mazzola morì nel 1899. Cfr. il necrologio di M. Pantaleoni, « Giornale degli economisti », vol. XIX, 1899, in cui si ricorda come, nel 1890, il Mazzola con gli altri acquistarono il periodico « per mutarne l'indirizzo » in senso liberista e marginalista.

di vista economico si rivela come « distruzione netta di ricchezza », da un punto di vista sociologico serve a creare nuovi strati parassitari subordinati ai voleri della classe dominante. La questione meridionale, al cui studio i liberisti dettero un importante contributo analitico, era vista come il risultato dell'impatto di questo sistema su un'area già in partenza più debole economicamente e socialmente.

Che il sistema politico italiano tendesse a discriminare i non allineati, i non facenti parte del gruppo al potere, sembrava provato anche da certi provvedimenti « amministrativi » (ma in realtà politici) con cui si cercava di comprimere le voci di dissenso. Il caso di Maffeo Pantaleoni, che nel 1892 perse l'insegnamento universitario per le sue critiche alla politica commerciale del governo, è ben noto⁹; ma si ricordi anche lo sdegno con cui Pareto commenta a più riprese la discriminazione accademica contro Ettore Ciccotti, al quale fu a lungo negata la cattedra di storia antica per via della sua milizia socialista¹⁰.

L'opposizione degli economisti radical-liberisti ai governi rimase costante anche durante l'età giolittiana, nonostante il clima di relativa libertà civile e il diverso indirizzo governativo verso il mondo del lavoro. Anzi, l'opposizione si fa sempre più massiccia e globale man mano che il giolittismo « cattura » frange sempre più cospicue di opinione pubblica. Di fronte alla minaccia che il « sistema » si consolidi definitivamente, i liberisti ricercano un legame organico con l'estrema sinistra. Il punto di massima apertura in questa direzione è raggiunto nel 1904, quando il De Viti redige il programma di una « Lega antiprotezionista » fra esponenti radicali e socialisti contro la politica commerciale del governo, anche in vista della campagna elettorale del novembre di quell'anno¹¹. Come è noto, proprio in quel periodo si maturava il sistema giolittiano, con l'invito di Giolitti

9. Cfr. G. DE ROSA, *Introduzione alle Lettere di V. Pareto a M. Pantaleoni*, Roma, Ed. di Storia e letteratura, 1962, vol. I, p. xvii; e dello stesso autore, *Un episodio della battaglia liberista di V. P.*, « Rassegna di politica e storia », n. 50; *Pantaleoni, Pareto e i radicali nel periodo crispino*, ivi, n. 53.

10. Sul caso Ciccotti, cfr. V. PARETO, *Cronaca*, « Giornale degli economisti », 1° luglio 1897, ora in *Cronache italiane* cit., pp. 516-20.

11. A. DE VITI DE MARCO, *La politica commerciale e gli interessi dei lavoratori*, « Giornale degli economisti », vol. XXIX, 1904, pp. 30-80 (riprodotto in *Un trentennio di lotte politiche, 1894-1922*, a cura di U. Zanotti-Bianco, Roma, Coll. meridionale ed., 1930. Fra i socialisti, aderirono alla « Lega » Enrico Leone e Romeo Soldi. Cfr. U. ZANOTTI-BIANCO, *Nota storica sul movimento antiprotezionista in Italia*, in *Un trentennio* cit., p. xvi.

a Filippo Turati perché partecipasse al governo, e con tutta una serie di concessioni al programma economico e sociale dei socialisti. Di conseguenza, da quell'anno la critica dei radical-liberisti comincerà a investire anche questo partito, accusato di lasciarsi integrare nel sistema vigente. Nel 1910 Gaetano Salvemini, che per molti anni aveva rappresentato fisicamente la convivenza di socialismo e radical-liberismo, esce dal partito socialista; non è un caso che a dirigere con lui la sua celebre rivista, «L'Unità», durante e dopo la parentesi bellica, sia proprio Antonio De Viti de Marco¹².

Le successive vicende politiche disperderanno questo gruppo. L'entrata in guerra provocherà l'irrimediabile frattura con il socialismo ufficiale, dividendo altresì la strada di un Salvemini (interventista democratico, a fianco di Bissolati) da quella di un Maffeo Pantaleoni, acceso nazionalista e propagandista dei più vieti luoghi comuni contro il disfattismo socialista¹³. Il fascismo darà il colpo di grazia al gruppo, i cui restanti esponenti (che fino al 1924 avevano mantenuto un atteggiamento non ostile) si ritirano definitivamente dalla politica attiva¹⁴.

Sarebbe però profondamente fuorviante fare del movimento degli economisti radical-liberisti un fattore di crisi del sistema liberale per via dell'ostilità che sempre mantennero verso Giolitti; o addirittura includerli fra i precursori del fascismo a causa del loro brusco distacco dal movimento operaio. Una delle tesi principali della nostra ricerca è che, almeno dal punto di vista dell'amministrazione finanziaria, uno Stato liberale «in forma pura» (con un efficace e continuo sindacato parlamentare; una Corte dei conti capace di vigilare sulla totalità del patrimonio e sul bilancio statale; un governo in grado di vincere le resistenze dell'alta burocrazia finanziaria) in Italia non ha mai funzionato pienamente, nonostante l'impegno di tanti illu-

12. Il De Viti de Marco fu condirettore dell'«Unità» nella sua seconda serie (Roma, 8 dicembre 1916 - 12 dicembre 1918). La rivista, il cui primo numero era uscito a Firenze il 16 dicembre 1911, riprese e concluse a Firenze le proprie pubblicazioni, diretta dal solo Salvemini. L'ultimo numero uscì il 30 dicembre 1920. Cfr. la *Prefazione* di B. Finocchiaro a *L'Unità di Gaetano Salvemini*, Venezia, Neri Pozza, 1958, pp. 15-6.

13. Cfr. gli scritti raccolti in *Tra le incognite*, Bari, Laterza, 1917; *Note in margine della guerra*, ivi, 1917; *Politica: criteri ed eventi*, ivi, 1918; *La fine provvisoria di un'epopea*, ivi, 1919; e soprattutto *Bolcevismo italiano*, ivi, 1922.

14. Cfr. per tutti gli articoli di Luigi Einaudi sul «Corriere della sera» fra il 1921 e il 1923 (ora in *Cronache economiche e politiche di un trentennio*, voll. VI e VII, Torino, Einaudi, 1963-65), su cui torneremo a lungo in seguito.

minati riformatori. Di questa realtà – che differiva dall'apparente « perfezione » del nostro ordinamento, invidiatoci, così si diceva, dalle altre nazioni¹⁵ – vi fu sempre una vaga coscienza fra i politici e gli esperti che vi posero le mani. Alcuni, come il Cambray-Digny, spiegavano queste discrepanze come semplici errori interpretativi del testo legislativo; altri, come il Bonghi o l'Arcoleo, si spingevano più in là risalendo al cattivo funzionamento degli organi costituzionali. L'insoddisfazione dei pubblicisti e degli studiosi per il nostro sistema politico-amministrativo era destinata a crescere man mano che l'*intelligentsija* veniva posta ai margini dei centri di decisione politica. Al termine del capitolo precedente, si è visto come con la fine del secolo cessi il flusso (in entrambe le direzioni) fra sfera politica e sfera amministrativa. I funzionari rimangono funzionari per tutta la loro carriera, e così i « politici ». A loro volta, anche gli « intellettuali » svolgono per tutta la vita la loro carriera di intellettuale, per lo più accademico, con scarse *chances* di uno sbocco politico. I ministri delle finanze e del Tesoro dell'età giolittiana (salvo Luzzatti) erano fedeli esecutori della volontà del presidente del Consiglio, allo stesso modo degli altri membri del governo. Non che fossero degli incompetenti; ma certamente le loro personalità erano illuminate di luce riflessa. Il Giolitti si vanta che al suo ministero del 1903 salvo lui stesso e il Luzzatti, partecipassero uomini che erano ministri per la prima volta¹⁶. In realtà questo non significò un rinnovamento nel costume politico e amministrativo, ma semplicemente un far piazza pulita degli uomini politici compromessi con Crispi, Rudinì e Pelloux e sostituirli con uomini fedeli. Giolitti era probabilmente in buona fede quando agiva

15. « Gli scrittori stranieri spesso e volentieri usano parole di lode pel nostro ordinamento finanziario: però essi ne considerano soltanto la struttura teorica e l'aspetto esteriore riferendosi alla nostra legislazione sulla finanza formale » (E. MASÈ DARI, *Sul bilancio dello Stato. Lineamenti dell'ordinamento formale della pubblica finanza*, Torino, F.lli Bocca, 1899, p. 27 n.). Dal canto suo, il Masè Dari considerava il maggior ostacolo a un sano funzionamento del nostro sistema lo spirito di « sospetto ... dei rappresentanti della nazione verso il governo, ... che prorompe nel creare un'enorme farragine di regole, di freni, di cautele, sempre dettati dalla deficiente fiducia nella capacità ed onestà di chi regge, non meno che dalla ambizione di occuparne il posto, per le troppe difficoltà disertato da chi è al potere; accentramento che porta alla dipendenza dallo Stato molte funzioni meglio affidate ai corpi amministrativi subcentrici allo Stato ... Le troppe formalità ... danno causa vinta e facilità di abusi al governo con quegli stessi mezzi escogitati e creati per frenarlo ... » (op. cit., pp. 65-6). Alquanto unilaterale, ma certamente acuto.

16. Cfr. *Memorie* cit., p. 190.

in questo modo, e la spiegazione che ne dà nelle *Memorie* è in linea di massima convincente: « Io ho sempre cercato di mettere alla prova del governo uomini nuovi... ubbidendo in ciò al criterio di allargare il più possibile il personale politico atto alla pratica degli affari e sperimentato nella realtà delle cose. Gli uomini che si danno alla carriera politica entrano nel parlamento con un certo bagaglio di idee e di dottrine derivate dai loro studi, e con l'abitudine e la capacità alla discussione critica e polemica; quello che generalmente manca loro, a parte le attitudini naturali, è la pratica del trattamento delle questioni concrete, con la conseguenza di scarsa consapevolezza dei limiti entro i quali quelle idee e quelle dottrine possono avere una ragionevole e benefica applicazione »¹⁷. Se questa è la motivazione ufficiale, sta di fatto però che gli « uomini nuovi » venivano reclutati soltanto fra gli amici di Giolitti. Nelle *Memorie* ricorrono espressioni del genere: « Alle Finanze avevo chiamato un mio antico amico, il deputato Rosano »¹⁸; « il ministero dei lavori pubblici era stato assunto da un mio antico amico, il Gianturco »¹⁹; « la maggior parte dei Ministri che avevano fatto parte del Ministero Luzzatti... erano miei amici personali »²⁰. Come stupirsi dell'opposizione irriducibile degli esclusi?

Un quadro del liberalismo addomesticato dominante secondo l'interpretazione degli economisti radical-liberisti ci è offerto dal De Viti, nella prefazione ai suoi scritti politici raccolti da Umberto Zanotti-Bianco. Il loro gruppo nacque per contrastare « la piaga del trasformismo, che confuse le persone dei vecchi partiti senza chiarire le idee dei nuovi indirizzi... Le nuove libertà... servirono di fatto ai nuovi arrivati per organizzarsi in difesa dei propri interessi e del proprio diritto; ma questa difesa non la fecero consistere nel combattere il privilegio altrui, ... ma nel reclamare nuovi privilegi per sé ... Così è avvenuto in Italia che il progresso dell'idea liberale e democratica è consistito nella graduale crescente estensione di favori legislativi, passando dai gruppi maggiori ai minori, dai gruppi di diversa formazione ai gruppi di nuova formazione, dai proprietari terrieri agli industriali, ai funzionari di Stato, alle cooperative di braccianti, alle organizzazioni proletarie. Si ebbe la gerarchia dei grandi, dei medi e dei piccoli privilegi. Il Parlamento diventò logi-

17. Op. loc. cit.

18. Op. cit., p. 186.

19. Op. cit., p. 135.

20. Op. cit., p. 287.

camente il mercato dove si negoziavano i grandi e i piccoli favori dello Stato, la cui spesa era fatta dalla gran massa dei consumatori e dei contribuenti »²¹. Dopo una rapida rassegna dei principali episodi legati alla battaglia liberista, il De Viti ricorda il caos postbellico, « contro cui sorse il fascismo, organizzazione privata di resistenza, segno non dubbio di vitalità nel paese. Con lo squadristismo si ebbero fenomeni tipici di guerra civile. Il partito vincitore ristabilì l'ordine pubblico e sostituì lo Stato, praticamente scomparso; e poi lo plasmò poco a poco a sua immagine: Stato antiliberal e antidemocratico; l'individuo è soppresso di fronte alla volontà assoluta dello Stato, cioè del gruppo governante... Noi avemmo in comune col fascismo un punto di partenza: la critica e la lotta contro il nuovo regime. La nostra critica, però, intesa a creare nel Paese una più elevata coscienza pubblica contro tutte le forme degenerative delle libertà individuali e del sistema rappresentativo, aveva pur sempre di mira la difesa e il consolidamento dello Stato liberale e democratico. Così il nostro gruppo fu travolto »²².

È un brano che non ha bisogno di commenti. Forse si può osservare che alla radice della visione politica dei liberisti sta una concezione che assimila la società « civile » a un mercato, la cui condizione ottima è la libera concorrenza. Compito dello Stato è di assicurare il rispetto delle « regole del gioco », impedire cioè che si creino situazioni di monopolio della ricchezza e del potere a vantaggio di certi gruppi e a danno di altri. Durante la reazione crispiniana e pellouxiana, il monopolio stava dalla parte della grande borghesia parassitaria, del blocco industriale-agrario, che opprimeva gli altri ceti produttivi e dunque il proletariato insieme ai ceti imprenditoriali. Era dunque necessario battersi a favore di queste ultime categorie, di liberare il capitale e il lavoro dal giogo della rendita parassitaria. Per gli stessi motivi i liberisti appoggeranno il primo fascismo, quando sembrerà loro che il capitale sia in pericolo, di fronte all'attacco concentrico del lavoro organizzato (e « protetto ») e dello Stato in disfacimento.

Una visione, dunque, in cui può dirsi che al pessimismo politico si accompagna un fondamentale ottimismo economico. Del resto, il concetto di democrazia degli economisti radicali era ricalcato sul

21. A. DE VITI DE MARCO, *Al lettore*, in *Un trentennio cit.*, pp. vi-vii.

22. Op. cit., p. ix. Cfr. anche la affettuosa recensione di L. EINAUDI, *Per la storia di un gruppo che non riuscì a esser partito*, « Riforma sociale », 1931, pp. 309-11.

concetto di ottimo economico; Vilfredo Pareto, scrivendo al Pantaleoni il 22 dicembre 1891, ci pare esprimesse questa visione con grande chiarezza, quando diceva di considerare sé stesso « democratico... in questo senso, che preparare la maggior somma possibile di bene al maggior numero di uomini è lo scopo della vita »²³. Accade però che la società civile si discosti continuamente da questo modello ideale, teatro com'è di continui conflitti fra gruppi di interessi per sottomettersi a vicenda. Il divario fra il *realismo* della visione politica degli economisti (che a buon diritto possono essere assimilati ai « neomachiavellici » Mosca e Michels)²⁴ e il loro *astrattismo* economico (dovuto al fatto che essi non volevano riconoscere che proprio il gioco delle forze economiche produceva quel tipo di lotta politica) ci aiuta a comprendere perché il loro gruppo non riuscì mai a costituire un'autentica forza politica durante l'età liberale, e come esso fosse votato all'estinzione in seguito.

Il gruppo degli economisti radicali non mostrò mai di considerare il fenomeno della crescita della burocrazia – e tanto meno della sempre maggiore drammaticità del problema del controllo del potere politico su di essa – come problema distinto da quello generale della crisi della classe dirigente. La ragione per questa relativa indifferenza per il fenomeno burocratico – che invece attirò l'attenzione di un Nitti o di un Benini, eterodossi rispetto al liberismo puro – stava probabilmente nel fatto che gli scandali bancari di fine secolo, in cui accanto a uomini politici erano rimasti implicati numerosi alti funzionari, sembravano escludere una netta distinzione, in fatto di costume pubblico, fra politica e amministrazione, entrambe corrotte. A differenza degli epigoni di Marco Minghetti, cioè degli Arcoleo, dei Sonnino e dei Mosca, i radical-liberisti erano troppo diffidenti dei concetti « hegeliani » dell'eticità dello Stato, per riporre nella burocrazia la fiducia che essa rappresentasse il vero garante della continuità dello Stato e delle istituzioni. Dietro l'apparente impersonalità dell'azione amministrativa, essi erano propensi a intravedere piuttosto gli interessi economici e le lotte di potere politico che travagliavano i gruppi dirigenti. Il problema amministrativo rientrava dunque nel più generale problema politico di una nuova direzione dello Stato. Naturalmente, la soluzione per i liberisti era

23. *Lettere a Maffeo Pantaleoni* cit., vol. I, p. 122.

24. Cfr., fra gli altri, gli studi di H. STUART HUGHES, *Coscienza e società*, Torino, Einaudi, 1967, pp. 262-68; e di N. BOBBIO, *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Bari, Laterza, 1971, pp. 178, 246 e *passim*.

ridare spazio ai liberi produttori, rispettare le volontà e le scelte dei consumatori, eliminare le rendite parassitarie a favore dei profitti. I lavoratori figuravano sì come sfruttati, ma solo in quanto consumatori di merci gravate dai dazi protettivi, non certo in quanto produttori all'interno di un sistema capitalistico. Allo stesso modo, della burocrazia coglievano gli aspetti di sperpero e di inefficienza, non quelli di incontrollabilità e quasi di omertà della sua azione. Tale ci sembra il senso delle critiche mosse ai progetti luzzattiani di riforma finanziaria da Vincenzo Tangorra, il collaboratore del « Giornale degli economisti » specialista in questo settore.

2. *Una coerente strategia di accentramento finanziario: Luigi Luzzatti.*

Si è detto come la battaglia liberista fra il 1890 e il 1910 si riassumesse nella condanna per una sostanziale continuità di metodi della classe politica, al di là dei rovesciamenti delle maggioranze parlamentari e dei rapidi colpi di scena di fine secolo. Lo stesso periodo rudiniano, che pure doveva segnare il « ritorno allo Statuto » e allo Stato forte, ci è descritto da un testimone insospettabile come Giovanni Giolitti come « un vero caleidoscopio, con continui mutamenti di ministri... Queste sostituzioni non rappresentavano nuovi orientamenti o cambiamenti di rotta: erano puri e semplici cambiamenti di persone per soddisfare a pretese parlamentari o per tenersi in piedi »²⁵. Un governo può essere autoritario e debole contemporaneamente.

Allo stesso modo, la svolta liberale del 1900 non significò certo – checché ne dicesse Giolitti – l'accantonamento del personale politico protagonista degli anni ferrei rudiniani e pellouxiani. Paolo Carcano, ministro delle finanze con Pelloux (1898-1899), torna ad esserlo ancora con Zanardelli (1901-1903); in seguito diventa ministro del Tesoro con Fortis (1905-1906), con Giolitti (1907-1909), poi con Salandra e infine con Boselli, senza interruzione dal 1914 al '17. A sua volta Pietro Vacchelli, senatore dal 1896, e in seguito ministro del Tesoro con Pelloux (1898-1899), fu poi ministro delle finanze con Fortis. Il caso di Sonnino è a parte. Come sappiamo, il suo pensiero politico è una mescolanza di autoritarismo e di riformismo sociale, anche ardito. Non è da stupirsi, perciò, che egli illustrasse con la propria azione di ministro del Tesoro l'ultimo gabinetto Crispi

25. *Memorie* cit. p. 137.

(1893-1896), per reincarnarsi come presidente del consiglio radicaleggiante nel 1906 e nel 1909-10 ²⁶.

Ma è soprattutto la figura di Luigi Luzzatti a rappresentare la continuità fra i due periodi nel campo dell'amministrazione finanziaria. Si può dire, anzi, che dopo l'età del Sella e l'età del Magliani vi sia stata un'età del Luzzatti. Nato nel 1841, nel '63 già insegnava diritto costituzionale a Padova, e nel 1869, non ancora deputato, era segretario del ministero di Agricoltura (ministro il Minghetti). Ultimo fra i grandi eclettici della politica italiana, fu di un frenetico attivismo: organizzatore di banche popolari, promotore dell'inchiesta industriale del 1870-1874 ²⁷, negoziatore di trattati di commercio e autore delle riforme alla tariffa doganale del 1878 e del 1887 ²⁸, battagliero diffusore del verbo « germanistico » sul « Giornale degli economisti » della serie patavina ²⁹, presidente del Consiglio nel 1910-1911, per oltre cinquant'anni fu personaggio di primissimo piano nella vita politica ed economica italiana. « Quantunque egli traesse le sue origini dall'antica Destra, il suo ingegno agile e pieghevole aveva seguito il movimento dei tempi »; così lo rappresenta Giolitti, in un ritratto politico e psicologico insieme ³⁰. Rispetto alla vecchia Destra, però, Luzzatti presenta una certa inclinazione verso il paternalismo aziendale, caratteristica della Sinistra industrialista; come in questo passo

26. Sulle aperture radicali del Sonnino in opposizione a Giolitti, cfr. G. CARROCCI, *Giolitti e l'età giolittiana* cit., pp. 62-4; G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna* cit., vol. VII, *La crisi di fine secolo e l'età giolittiana 1896-1914*, Milano, Feltrinelli, 1974, pp. 212 e segg. Fra i commentatori contemporanei, cfr. il giudizio non negativo di un liberale democratico come F. PAPAFAVA, *Dieci anni di vita italiana (1899-1909)*, Bari, Laterza, 1913, vol. II. p. 552 e *passim*. (Il Papafava, come è noto, succedette a Vilfredo Pareto e a Ugo Mazzola nella redazione delle *Cronache politiche* del « Giornale degli economisti »). Il giudizio del Papafava su Giolitti è invece quasi sempre negativo.

27. Sull'inchiesta industriale, cfr. G. ARE, *Una fonte per lo studio della fondazione industriale in Italia; l'inchiesta del 1870-74*, « Studi storici », aprile-giugno e luglio-settembre 1963.

28. Cfr. L. LUZZATTI, *L'inchiesta industriale e i trattati di commercio*, Roma, 1878. Cfr. anche V. ELENA, *I nuovi trattati di commercio*, « Nuova Antologia », 1° genn. 1887; L. FONTANA-RUSSO, *I trattati di commercio e l'economia nazionale* (con prefazione di L. Luzzatti), Roma, 1902. Cfr. inoltre lo studio recente di M. CALZAVARINI, *Il protezionismo industriale e la tariffa doganale del 1887*, « Clio », 1966, pp. 55-93.

29. Cfr. U. GOBBI, *La collaborazione di L. Luzzatti al « Giornale degli economisti »*, « Giornale degli economisti e rivista di Statistica », 1927, I, p. 228 (bibliografia degli scritti apparsi sulla rivista dal 1875 al 1878).

30. *Memorie* cit., p. 279.

che descrive con ammirazione il regime di lavoro nel lanificio di Alessandro Rossi:

« Quando il ministro Zanardelli visitò gli opifici del sen. Rossi a Schio, esclamò commosso: Qui è la soluzione migliore del problema sociale. Dall'asilo il giovanetto passa alla scuola, dalla scuola alla fabbrica, dalla fabbrica alla casetta propria e pulita, acquistata col metodo delle rate tenui e gradualmente di ammortamento. Suppongasì che tutti i fabbricanti d'Italia imitino questo esempio, e l'Internazionale ha perduto molte probabilità di successo fra operai contenti e piegati al nobile egoismo della proprietà privata »³¹.

Cosa opporre alla dottrina socialista? La religione, secondo il laico, seppur agiografo³², Luzzatti non basta più. « È d'uopo pensare a una propaganda laica e civile fatta in nome della moralità e della scienza col fine di combattere l'azione sempre più acerba dell'Internazionale ». La « nuova » economia significava in primo luogo legislazione di sostegno e ausilio alle attività economiche private: leggi sulla cooperazione, sul credito popolare, ma anche, qualora le circostanze lo richiedessero, sulla protezione dell'industria nazionale. Ecco un altro elemento che distingue Luzzatti dai Minghetti, dagli Scialoja e dagli altri economisti della Destra storica. Costoro « per effetto dell'unità doganale avevano distrutto le industrie più deboli del mezzogiorno d'Italia colle industrie poderose del Nord »³³. È una considerazione che quasi anticipa il Nitti di *Nord e sud*. Nel 1870, prosegue il Luzzatti, si verifica una svolta nella politica economica del continente: « ... Colla catastrofe dell'agricoltura europea risorge dappertutto l'antico spirito di protezione agraria, i prezzi sempre più bassi anche nei prodotti industriali dissimulano gli aumenti di dazi; manifatturieri e agrari si danno la mano, e, tolto l'antico dissidio, ottengono le alte tariffe ». È un quadro vigoroso e realistico, che però non prelude a una professione di fede protezionistica *tout court*. Per Luzzatti, la questione sociale va risolta affidandosi al « sincretismo economico »: « cooperazione », più « patronato », più « socialismo di Stato ».

31. *L'Internazionale in Italia*, « L'Opinione », 28 sett. 1876, ora in *Opere complete di L. L.*, vol. IV, *L'Ordine sociale*, Bologna, Zanichelli, 1952.

32. Cfr. *I Fioretti di Santo Francesco per la gioventù e per il popolo*, a cura di L. Luzzatti, Firenze, 1925.

33. Cfr. *Le odierne controversie economiche nelle loro attinenze colla protezione e il socialismo* (prolusione al corso di economia politica nella Università di Perugia il 26 novembre 1894), ora in *L'Ordine sociale cit.*, pp. 118-37.

Uomo che forma la propria dottrina negli anni Settanta, Luzzatti deve la maggior parte della sua fama alla sua opera di ministro di materie economiche e finanziarie. Lo statista veneziano fu ministro del Tesoro nel primo di Rudinì (febbraio 1891 - maggio 1892) in cui tenne anche per brevissimo tempo il dicastero delle finanze dopo le dimissioni di Giuseppe Colombo (aprile - maggio 1892). Fu poi al Tesoro nel terzo, quarto e quinto Rudinì (luglio 1896 - giugno 1898), nel secondo Giolitti (novembre 1903 - marzo 1905) - in cui tenne anche l'*interim* delle finanze, dopo il suicidio del Rosano (1904) -, e ancora nel breve ministero Sonnino del febbraio - maggio 1906, per chiudere la sua carriera nel dopoguerra, come ministro del Tesoro nel secondo brevissimo gabinetto Nitti (marzo - maggio 1920). È nel campo della riforma dell'amministrazione finanziaria che il « sincretista » Luzzatti perseguì un disegno di apprezzabile coerenza, tendente ad accentrare nel ministero del Tesoro le leve di un effettivo potere di controllo amministrativo sulla gestione dei bilanci degli altri dicasteri, anche a costo di spogliare la Corte dei conti di una parte delle funzioni previste dalla legge del 1862. In questa azione il Luzzatti ebbe alcuni validi collaboratori al Governo e nell'amministrazione: fra essi, il ministro Pietro Vacchelli, politicamente a lui vicinissimo durante tutto il periodo considerato in questo capitolo³⁴; e il ragioniere generale dello Stato Giuseppe Cerboni, notevole personalità di alto funzionario e teorico della contabilità.

Membro di numerose commissioni di riforma - a lui è anche dovuta l'iniziativa della *Raccolta dei vari atti riguardanti l'amministrazione e la contabilità generale dello Stato*, il cui primo volume uscì nel 1888 - il nome del Cerboni è soprattutto legato al tentativo di introdurre nelle amministrazioni statali uno speciale metodo di scrittura contabile, detto logismografico³⁵. Nonostante il fallimento di questa iniziativa, il Cerboni riuscì a imprimere alla Ragioneria un prestigio che rispecchiava le idee di questo funzionario in merito alla funzione della

34. I carteggi e le carte ufficiali del Luzzatti giacciono, non ancora ordinate, presso la Biblioteca dell'Istituto Veneto di Lettere, Scienze, ed Arti di Venezia. Da una rapidissima visione di una parte di esse, ben risulta la imponente rete di amicizie dell'uomo politico veneziano. Achille Loria si definisce « suo scolaro »; Luigi Bodio lo chiama « grande artista della parola e del pensiero »; Ellena gli giura fedeltà; Bonasi lo ringrazia per l'appoggio alla sua nomina a senatore, e così via (*Carte Luzzatti*, busta 358).

35. Su Cerboni teorico della contabilità, cfr. F. MELIS, *Storia della ragioneria*, Bologna, Zuffi, 1950, pp. 759-66 (senza cenni sull'attività del Cerboni presso la Ragioneria generale).

burocrazia in regime parlamentare. « La voce *burocrazia* – scriveva nel 1897, quando da tre anni non era più ragioniere generale – accenna a governo con poteri conferiti dai rappresentanti della nazione, da esercitarsi col mezzo di uffici propri di lei, legislativamente prestabiliti, in contrapposto a quelli del governo assoluto... ». Niente contrasto fra regime rappresentativo e potere burocratico, dunque, ma naturale collaborazione fra le due sfere. Per cui il Cerboni deplora che « mentre *burocrazia*, nella sua origine, è contrapposto di *autocrazia*, ... da noi è invalso l'uso di adoperar quella parola soltanto a denotar con poca benevolenza... la schiera de' funzionari governativi, cui erroneamente si attribuisce la complicità e il soverchio dispendio de' pubblici servizi »³⁶. Quello che in uomini come il Sonnino era drammatica consapevolezza della crisi del regime parlamentare, in funzionari come Cerboni è serena e soddisfatta fiducia che il potere burocratico non si rivolgerà contro gli istituti del sistema rappresentativo. Il fatto è che Cerboni, figlio del clima di « osmosi » fra politica ed amministrazione che abbiamo illustrato nel capitolo precedente, si guarda bene dal considerare il potere politico come *countervailing power* di fronte alla burocrazia. Diventato ragioniere generale sotto Minghetti – di cui cita con profonda adesione *I partiti politici* –, amico di Finali, Rudinì e Luzzatti, il Cerboni è ancora una figura di servitore dello Stato da Destra storica; un erede spirituale di Silvio Spaventa.

Certo, si tratta di una visione alquanto idilliaca e distorta, che sembra negare una realtà fatta di aperti conflitti o di colpevoli collusioni (vedi Banca Romana) fra politica e amministrazione. Per Luzzatti e per gli uomini di governo del ventennio a cavallo fra Ottocento e Novecento, memori della lezione dei socialisti della cattedra degli anni precedenti, questi conflitti si annullano nella superiore moralità dell'azione statale.

3. L'« apostolo della cooperazione » all'opera: Luzzatti estende la legge Giolitti sugli appalti alle società operaie.

La prima importante iniziativa di Luzzatti ministro del Tesoro rispecchia i suoi ideali sociali di « apostolo » delle classi inferiori. Si tratta infatti del progetto di riforma della già vista legge Giolitti

36. G. CERBONI, *Dei mezzi per conseguire la riforma della burocrazia e della contabilità e per attuare il decentramento dicasteriale nell'amministrazione dello Stato*, Roma, Soc. ed. Dante Alighieri, 1897, p. 9.

del 1889, le cui norme in materia di appalti a cooperative operaie vengono estese ai contratti fra queste e le amministrazioni comunali e provinciali, e inoltre ai consorzi di bonifica e di irrigazione. Questo progetto, di per sé tutt'altro che eversivo, conobbe un *iter* travagliatissimo, in un primo momento per la crisi del governo Rudinì, poi per l'opposizione del Senato che richiamò tutti i motivi di critica della legge Giolitti, infine per l'insabbiamento del disegno di legge da parte del nuovo ministro del Tesoro del gabinetto Crispi, Sydney Sonnino. Tornato al Tesoro nel successivo gabinetto Rudinì del 1896, il Luzzatti tornò alla carica nominando una commissione di modifica della legge del 1889, composta dall'on. Teodorico Bonacci (già ministro della giustizia nel gabinetto Giolitti), presidente, e da funzionari statali ed esponenti delle categorie interessate³⁷. La relazione della commissione cerca di sanare il divario fra la legge del 1889 e il successivo regolamento, proponendo che il giudizio sulla legalità di costituzione della cooperativa venga sottratto al prefetto e attribuito a uno speciale organismo di quattro membri, due dei quali designati dal presidente della deputazione provinciale. Le altre proposte dei precedenti progetti Luzzatti venivano mantenute.

I verbali delle riunioni della commissione rivelano l'insoddisfazione, da parte del portavoce delle cooperative, per il modo in cui la legge Giolitti era stata fino allora applicata. I 13 milioni appaltati dallo Stato alle cooperative per lavori pubblici rappresentavano «una goccia d'acqua nel mare delle spese per lavori pubblici», ma avevano ugualmente illuso migliaia di lavoratori a unirsi in cooperative, che avevano vita stentatissima. La realtà era che l'amministrazione aveva mostrato «repugnanza» ad affidare appalti alle cooperative³⁸. La commissione allegava ai verbali dei propri lavori i risultati di un'inchiesta del ministero di agricoltura sulla situazione delle cooperative di produzione e lavoro al 10 settembre 1896, e inoltre un prospetto della Ragioneria generale sulla statistica delle cooperative iscritte nei registri delle prefetture, e sulla loro partecipazione ad appalti. Le cooperative più favorite risultavano quelle di Ravenna (su 23 società iscritte, 13 ebbero appalti, per complessive

37. Fra gli altri membri, Luigi Orsini, Ragioniere generale dello Stato; Enea Cavaliere, presidente della Federconsorzi; Antonio Maffi, presidente della Lega delle cooperative; l'on. Luigi Albertini e il futuro Ragioniere generale Emilio Melani. Cfr. *Raccolta cit.*, vol. IV, *Dal 1891 al 1910*, Roma, Tip. Bertero, 1911.

38. *Raccolta cit.*, p. 199.

lire 1.850.000), Padova (su 21, 13 per complessive lire 1.700.000), Rovigo (su 21, 16 per 1.125.000), Mantova (su 36, 13 per 1.030.000), Salerno (su 7, 4 per 1.030.000) e Ferrara (su 12, 11 per 1 milione). Le cooperative più forti si localizzavano dunque nella valle Padana. Le violente polemiche sul « cooperativismo rosso, piovra dello Stato » devono ancora venire. Nel Parlamento del 1896, pur conservatore nella sua maggioranza, nessuno contesta il principio che lo Stato e gli enti locali fissino condizioni di favore a quel tipo di associazione.

Approvato alla Camera il testo della commissione, il disegno di legge passò al Senato, dove vennero riportati ritocchi in senso restrittivo, tanto riguardo l'importo massimo dei lavori, quanto riguardo le condizioni di pagamento. Luzzatti fece buon viso a cattiva sorte, « nella speranza che questo disegno di legge... che per la terza volta ritorna davanti al Senato, possa finalmente essere approvato »³⁹. Ma la votazione finale gli riserbò una amara sorpresa: il disegno di legge fu respinto con 35 voti contrari e 31 favorevoli.

Non essendo riuscito a modificare la legge, Luzzatti ripiegò sul regolamento. Con RD 9 giugno 1898, n. 250, ne emanò uno nuovo al posto di quello del 1890, istituendo una speciale commissione composta di operatori e di tecnici e incaricata di assistere il prefetto nell'esame dei titoli delle cooperative che chiedevano l'iscrizione nel registro.

Gli anni immediatamente successivi, con la gravissima crisi politica e parlamentare del 1898-1900, e la seguente lenta normalizzazione, non sono i più adatti per il rilancio del progetto. Appena ritornato al Tesoro, il Luzzatti non tardò tuttavia a presentare di nuovo il disegno, stavolta servendosi della procedura d'urgenza⁴⁰. È un progetto più limitato dei precedenti, che non contiene la disposizione sugli appalti degli enti locali, per i quali è detto che « un regolamento stabilirà i limiti e le garanzie per l'applicazione della legge, anche nei rapporti con le amministrazioni soggette alla vigilanza governativa » (art. 2). Un abile stratagemma del ministro per evitare nuove spiacevoli sorprese da parte del Senato.

Il clima politico è però totalmente diverso da quello di sei anni prima, e questa volta le critiche provengono da sinistra. La commissione della Camera – relatore il socialista Angiolo Cabrini – si sofferma fra l'altro sullo sviluppo numerico delle cooperative (2000 in tutta Italia, escluse le banche popolari), per cui il paese occupa il

39. *Raccolta cit.*, p. 326.

40. Seduta del 30 gennaio 1904. Cfr. *Raccolta cit.*, p. 533.

quinto posto nel mondo, dopo Germania, Francia, Austria e Svizzera. I dati – tratti da un'inchiesta promossa dalla lega delle cooperative – riguardano anche i tipi di cooperativa, il capitale sociale, la massa degli affari, oltre alla partecipazione agli appalti. L'unico emendamento suggerito dalla commissione riguarda un limite, che l'amministrazione appaltante dovrebbe fissare, entro cui consentire ribassi nella gara fra cooperative concorrenti alla licitazione privata. « Troppe volte – rileva il Cabrini – o per rivalità di campanile, o per conflitti generati da diverse tendenze politiche, o per competizioni amministrative, o per impulsi di estrema miseria, vedonsi cooperative precipitarsi in gare offrendo assurdi ribassi del 20, del 30, del 50 per cento sui prezzi della licitazione »⁴¹.

Il successivo dibattito alla Camera culmina in una eloquente apologia della cooperazione da parte del Luzzatti (« il nonno della cooperazione », lo aveva chiamato poco prima l'on. Ruggero Mariotti), che commemora « la pugna memoranda fra uno dei più grandi socialisti tedeschi, il Lassalle, e il padre della cooperazione moderna, lo Schulze Delitzsch. Il Lassalle mordeva coi sali attici della sua ironia spietata il dolce apostolo, il mite mio maestro, che tanto mi amò! Il Lassalle si adoperava a dimostrare che sarebbero stati inefficaci tutti questi che egli chiamava i gingilli della cooperazione, per risolvere il formidabile problema sociale, e che soltanto demolendolo [*sic*] si sarebbe potuto rinnovare il mondo. Il maestro della cooperazione era meno eloquente e meno arguto del grande filosofo socialista; ma oggidì se lo spirito suo, che io evoco, potesse aleggiare nella Camera, si rallegrerebbe udendo l'omaggio che al principio cooperativo è stato sinceramente reso dai rappresentanti della scuola socialista del nostro paese »⁴². Di fronte a una tale profusione di ricordi storici e di esempi memorabili⁴³, alla Camera non restò altro che approvare il testo del progetto, accogliendo un emendamento socialista che estendeva i benefici della legge alle cooperative agricole. Anche la tradizionale ostilità del Senato venne meno, e il progetto Luzzatti divenne la legge 12 maggio 1904, n. 178.

Non più ministro, il Luzzatti presentò l'anno dopo un progetto insieme ad alcuni deputati che rappresentavano tutto l'arco parla-

41. *Raccolta cit.*, p. 573.

42. *Raccolta cit.*, p. 586.

43. Si veda la gustosa parodia dello stile luzzattiano in P. VITA-FINZI, *Antologia apocrifa*, Roma, Formiggini, 1927.

mentare⁴⁴ allo scopo di favorire la partecipazione delle cooperative « di produzione e lavoro » alle aste pubbliche, purché dessero prova di sufficiente solidità e solvibilità. Questo progetto, che coronava l'« apostolato » luzzattiano in tema di cooperazione, divenne la legge 19 aprile 1906, n. 126.

4. *Crescono i poteri della Ragioneria generale: i disegni Luzzatti dal 1897 al 1904.*

La presenza del Luzzatti al Tesoro non mancò di lasciare una traccia anche per quanto riguarda i temi più classici della contabilità: la decorrenza dell'esercizio finanziario e la disciplina dei riscontri.

L'esigenza di una modifica alla decorrenza dell'anno finanziario fu sollevata da una mozione presentata alla Camera il 10 luglio 1897 da un gruppo di deputati, fra cui Edoardo Pantano e Giustino Fortunato, che proponevano lo spostamento dal 1° luglio al 1° aprile, riprendendo così gli antichi progetti del Sella (dicembre 1865), Scialoja (dicembre 1866), Depretis (marzo 1877) e Seismit-Doda (ottobre 1878). Il 20 novembre dello stesso anno, Luzzatti nominò una commissione presieduta dal Vacchelli e composta di parlamentari e alti funzionari⁴⁵. La questione dello spostamento dell'inizio dell'anno finanziario coinvolge anche quella dell'opportunità di fissare nuove norme sul bilancio di assestamento, che già la legge Giolitti del 1889 aveva modificato rispetto al primitivo istituto introdotto dal Magliani. Nella commissione si delineano due posizioni divergenti. La prima è per l'abolizione *tout court* e fa capo all'on. Pietro Carmine, uno specialista di problemi finanziari che sarebbe diventato ministro delle finanze con Pelloux. « La funzione dell'assestamento dovrebbe essere... di recare i provvedimenti per assicurare il pareggio delle entrate colle spese; ora, tale funzione non viene in pratica adempiuta, poiché l'assestamento si limita a portare le variazioni dipendenti dalle leggi votate e dai prelevamenti eseguiti dai fondi di riserva, nonché quelle introdotte nei capitoli di spese obbligatorie e d'ordine [per la legge Giolitti del 1889: n.d.r.], rimandando i disavanzi ai rendiconti finali; tolto dunque questo obiettivo che non si raggiunge, l'assestamento si riduce a un documento di ordine amministrativo, che potrebbe

44. Gli altri presentatori erano Cabrini, Comandini, Borghese, Pietro Chiesa, Torlonia, Agnini, Romanin-Jacur, Raineri.

45. Altri membri: Carmine (vicepresidente), Faina, Danieli, Pantano, Placido, Rubini, Wollemborg, Orsini, Melani, Mainardi, Corso, Riccio, Grasselli, Zapelloni, Pirovano.

assumere altra forma »⁴⁶. Tanto più che dopo approvato l'assestamento, finiscono per passare ugualmente numerose leggi di storni che modificano ulteriormente il quadro.

La posizione opposta in seno alla commissione è sostenuta dal rappresentante della ragioneria dello Stato, quell'Emilio Melani che sarà poi ragioniere generale. Per lui l'assestamento costituisce « la riprova dell'esposizione finanziaria ministeriale »⁴⁷. L'anno finanziario non deve essere spostato, né al 1° aprile, né al 1° gennaio (come proponeva l'on. Rubini, entrato più tardi nella commissione); il sistema Magliani va benissimo così com'è.

I lavori di questa commissione (che del resto manifestò opinioni discordi su tutto quanto era stata chiamata a trattare) non ebbero alcuno sbocco operativo. Il ministro del Tesoro del governo Giolitti del 1906-1909, Paolo Carcano, nel suo progetto del 19 maggio 1909 riprendeva alcuni spunti della commissione, assieme a quelli di un'altra, istituita dal suo predecessore Angelo Majorana nel novembre 1906. Ci occuperemo brevemente in seguito di questi progetti, nessuno dei quali venne tradotto in legge.

L'assestamento venne abolito con la legge 26 giugno 1913, n. 740.

È soprattutto in tema di disciplina dei riscontri che emerge la « filosofia » amministrativa del Luzzatti, la sua volontà di accentramento, e la sua tendenza a considerare la Corte dei conti più un organo ausiliario del governo che un organo di sindacato su di esso.

In materia di riscontro effettivo dei magazzini e depositi di Stato, il Luzzatti presentò alla Camera, il 9 giugno 1897, un progetto che investiva la stessa Corte dei conti di funzioni di vigilanza e di ispezione. Solo in questo modo, secondo il Luzzatti, si sarebbe evitato all'Italia « quello che costò alla Francia nella guerra del 1870 l'ignorare il vero stato dei magazzini militari »⁴⁸. La Corte inviò al ministro una memoria, facendogli sapere che essa avrebbe acconsentito a prendere su di sé il riscontro delle scritture contabili dei magazzini, ma non a inviare – come originariamente proposto da Luzzatti – i propri agenti a ispezionare direttamente la consistenza dei materiali presso i magazzini, in quanto quest'ultimo compito doveva essere lasciato all'amministrazione attiva.

In parte aderendo a queste osservazioni, la commissione della Camera assegna la funzione di ispezione periodica agli agenti del

46. *Raccolta cit.* p. 391.

47. *Raccolta cit.*, p. 393.

48. *Raccolta cit.*, p. 327.

ministero del Tesoro. Il progetto Luzzatti diventa la legge 11 luglio 1897, n. 256.

Ancora più esplicita risulta la linea accentratrice del Luzzatti dai suoi progetti sugli impegni di spesa e la riorganizzazione delle ragionierie dei ministeri.

Nel corso della discussione sugli appalti alle cooperative, l'on. Bertesi uscì nell'affermazione che le leggi potevano anche essere le migliori di questo mondo, ma che alla fine era con la burocrazia chiamata ad applicarle che si dovevano fare i conti, dato che «è la burocrazia che comanda». La risposta di Luzzatti è sdegnosa: «Ma che burocrazia! Siamo in grado noi di far rispettare la legge»⁴⁹. Questa battuta riassume bene lo spirito con cui Luzzatti mise mano agli spinosi problemi dei controlli sugli impegni, e in generale delle relazioni fra ragionierie centrali e ragioneria generale, e fra quest'ultima e Corte dei conti. Egli fu animato dalla convinzione di poter sempre riuscire a dominare la burocrazia finanziaria (la cui crescita d'altra parte egli vedeva come inevitabile), e che il potere politico potesse far tranquillamente affidamento sulla sua «lealtà». Nel ricevere i tre volumi di proposte di riforma della pubblica amministrazione curati dall'on. Vincenzo Saporito, già presidente della commissione finanza della Camera, il 13 marzo 1906, il Luzzatti si dichiarava contrario alla maggior parte di quelle riguardanti il rafforzamento dei poteri della Corte e al miglioramento della collaborazione fra essa e il Parlamento, motivando questo atteggiamento col fatto che «i nostri congegni contabili... sono fatti in modo che, se tutti funzionano, raggiungono il loro intento; soltanto quando qualcuno di essi manca al suo compito, allora sorgono dubbi e censure non meritate dalle istituzioni, ma meritate per il modo col quale si applicano»⁵⁰. Ecco perché i progetti luzzattiani, più che proporsi di innovare profondamente, rappresentano ritocchi al sistema; ritocchi, però, in una direzione ben precisa, che il corso degli anni non farà che ribadire.

Il primo provvedimento per stabilire un controllo più efficace sugli impegni di spesa ed evitare che i ministeri superassero gli stanziamenti approvati dal Parlamento fu preso con RD 4 gennaio 1897, n. 2. In esso si stabiliva che ogni mese il ragioniere capo di ogni ministero redigesse un prospetto degli impegni, suddivisi per capitolo, per sottoporlo all'esame di una speciale commissione nominata

49. Raccolta cit., p. 287.

50. L. LUZZATTI, *Sull'amministrazione dello Stato*, in *Opere complete*, vol. V, *Problemi della finanza*, Milano, 1965, p. 431.

dal ministro. Il ministro del Tesoro doveva esserne informato. Ci si riferisce però soltanto «allo stato degli impegni assunti»; ma per quelli in formazione? Nella relazione sul bilancio di assestamento per l'esercizio 1897-98, la giunta generale del bilancio della Camera esprimeva il voto che le competenze delle commissioni di vigilanza fossero estese all'esame degli impegni «futuri», e che tale controllo mettesse capo alla Corte. Il successore di Luzzatti, Vacchelli, si affrettò a presentare al Senato nella tornata del 2 novembre 1898 un disegno che istituiva le commissioni per la vigilanza di «tutti gli impegni in corso», nonché per la raccolta di «tutte le altre notizie relative al probabile andamento degli impegni». Ma anche il Vacchelli, come il suo predecessore, non vuole che tale commissione dipenda dalla Corte dei conti. «Ove la Corte dovesse recare la sua attenzione anche sulle previsioni [degli impegni], ... verrebbe necessariamente a condividere la responsabilità dell'azione amministrativa... Un simile sindacato comprometterebbe la libertà d'azione del potere esecutivo, mentre in ogni circostanza si è cercato di non vincolarla neppure nei fatti compiuti, come avviene con la registrazione con riserva»⁵¹.

Chiusasi la sessione parlamentare senza che il progetto (emendato dal Senato) fosse esaminato dalla Commissione del bilancio della Camera, il successore del Vacchelli nel secondo gabinetto Pelloux, Paolo Boselli, ripresentò alla Camera un nuovo disegno, assicurando che le commissioni di vigilanza «non menomano la responsabilità ministeriale verso il Parlamento», ma al tempo stesso circoscrivendo le loro funzioni a «studiare e proporre» i provvedimenti per non far assumere impegni in eccesso. Nel caso che risultino dal conto consuntivo eccedenze di spese non denunciate, il ministro del Tesoro svolgerà le opportune indagini e, accertate eventuali responsabilità a carico dei funzionari, adotterà i provvedimenti del caso, d'accordo col ministro competente e sentita la Corte dei conti. Quanto a quest'ultima, qualora dai verbali delle commissioni di vigilanza risulti l'insufficienza di qualche stanziamento rispetto agli impegni e non si indichino i provvedimenti per farvi fronte, essa ne avvertirà il parlamento con relazione dettagliata alle presidenze delle due Camere (art. 5).

Neppure il progetto Boselli riuscì ad arrivare alla discussione (si era nel bel mezzo dell'ostruzionismo parlamentare contro Pelloux), per cui decadde alla chiusura della sessione. Nel successivo governo

51. *Raccolta cit.*, p. 464.

Saracco, il nuovo ministro del Tesoro, il vecchio presidente della Corte dei conti senatore Gaspare Finali, ripresentò le commissioni di vigilanza nel quadro di un progetto di più ampia riforma della contabilità, che prevedeva lo spostamento della decorrenza dell'anno finanziario dal 1° luglio al 1° maggio. Lo spirito del progetto era «rendere più energica l'influenza del Ministro del Tesoro sulle ragionerie dei vari ministeri». Oltre a mantenere i poteri di disciplina sui capi dei servizi responsabili delle eccedenze non denunziate, il ministro del Tesoro aveva il potere di ispezionare almeno ogni triennio, per mezzo della Ragioneria generale, i servizi contabili di ciascuna amministrazione centrale, informandone il Parlamento (art. 9). Poteri vastissimi, che rovesciavano i normali rapporti fra ministero e Corte dei conti, rendendo in qualche misura superflua l'azione di quest'ultima come garante della legalità dell'azione amministrativa davanti alle Camere.

Caduto il governo Saracco per via della repressione del famoso sciopero del porto di Genova, e insabbiatosi il progetto Finali, fu di nuovo il Luzzatti a riprendere il tema del riscontro sugli impegni, presentando alla Camera il 17 marzo 1904 un progetto di riordinamento dei servizi contabili delle amministrazioni centrali. Nel frattempo le commissioni di vigilanza avevano preso a funzionare sulla base del decreto del 1897.

Con quest'ultimo progetto, il Luzzatti non fa che dare forma completa alla materia secondo le linee impresse da lui stesso, da Vacchelli, Boselli e Finali. Egli osserva che le commissioni di vigilanza da sole non riescono a raggiungere lo scopo, «quando non facciano parte di tutto un sistema di garanzie e di responsabilità, e quando non siano coordinate ad una diretta azione di vigilanza delle spese da parte del ministro del Tesoro»⁵². Ecco perché propone il passaggio delle ragionerie centrali alla dipendenza della Ragioneria generale. Il trasferimento del personale dagli organici dei singoli ministeri a quello del ministero del Tesoro sarebbe dovuto procedere gradualmente; intanto, sarebbero passati subito al Tesoro il capo e il vicecapo ragioniere di ciascun ministero, cui il progetto attribuiva la delicata funzione di «verificare la causa legale di ciascun impegno, la sua conformità alle disposizioni vigenti, la regolare imputazione al bilancio e la disponibilità del fondo relativo» (art. 2). Per tutto il resto veniva ripreso integralmente il progetto Boselli-Finali.

52. *Raccolta cit.*, p. 621.

La chiusura della legislatura, con le conseguenti elezioni generali dell'ottobre 1904, non permise la conversione in legge neppure di questo progetto. Perciò il Luzzatti, confermato da Giolitti al Tesoro, ripresentò il 1° febbraio 1905 un nuovo e più articolato disegno di riforma, accompagnandolo con un'ampia relazione. In essa il ministro mette in luce l'evoluzione della funzione della Ragioneria dal 1869 in poi. Allora, quando il bilancio era del tipo di cassa, la Ragioneria si limitava a « riassumere » i risultati dei conti delle riscossioni e dei versamenti delle pubbliche entrate e delle spese ordinarie e fatte ». La legge del 1883, sancendo il sistema della competenza, aveva attribuito alla Ragioneria generale la funzione di contabilizzare l'accertamento delle entrate e l'impegno delle spese. Ora, l'unico modo di realizzare il dettato della legge è, per Luzzatti, di « sottoporre a rigorosa vigilanza non solo gl'impegni che l'amministrazione viene contraendo mediante atti rivestiti delle formalità legali e contabili necessarie a rendere esecutoria la spesa (decreti, contratti, mandati di pagamento), ma anche i provvedimenti che precedono l'emanazione degli atti stessi, e che generano obblighi onerosi per il bilancio »⁵³.

Per il resto, non solo Luzzatti conferma le disposizioni sulla responsabilità dei funzionari per avere vistato impegni in eccedenza o comunque irregolari, ma le estende anche ai funzionari incaricati di gestire mandati di anticipazione o a disposizione, quando risulti che per eseguire pagamenti in eccedenza rispetto all'ammontare dei mandati si sia proceduto a storni (art. 10).

Neppure questo progetto, per il quale il Luzzatti aveva ottenuto la collaborazione del Finali, del ragioniere generale Orsini e del celebrato teorico di ragioneria Flavio Besta, riuscì mai ad arrivare in aula.

Nonostante l'impegno profuso, il problema delle eccedenze degli impegni restava aperto, e dava luogo a periodiche interpellanze e ordini del giorno della Camera. Erano le eccedenze di impegni a provocare le numerose leggi per maggiori spese che, approvate dopo il voto del preventivo o addirittura dopo l'assestamento, ne falsavano completamente il significato. Si sono viste le reazioni alla legge Giolitti del 1889, secondo cui per le maggiori spese oltre gli stanziamenti del bilancio, potevano presentarsi, contemporaneamente al consuntivo, i progetti di legge di approvazione; era una grossa falla nell'ordinamento, la quale d'altra parte non faceva che sanzionare

53. *Raccolta cit.*, pp. 638-9.

una tendenza ampiamente in atto. A parte era invece disciplinata la materia delle spese impreviste, per le quali funzionava il fondo di riserva, già proposto dal Minghetti nel 1863 e dal Sella nel 1865 e istituito dal Cambray-Digny nel 1869. Il fondo di riserva sembrava una delle rare concessioni del sistema italiano al modello inglese, che conosceva appunto un *Civil contingencies fund*. Ma i due istituti erano veramente la stessa cosa? Per Giuseppe De Flaminii, uno studioso del bilancio inglese discepolo del Luzzatti, il « fondo » britannico ha uno scopo e un funzionamento completamente diverso da quello italiano. Esso serve a fornire anticipazioni di cassa da rimborsarsi entro l'anno seguente, o mediante ricorso a economie negli altri servizi, oppure presentando al Parlamento un apposito capitolo di spesa dal titolo « rimborsi di anticipazioni sul fondo per le spese civili impreviste »⁵⁴. In Italia, invece, lo stanziamento per il fondo di riserva viene votato ogni anno, e ogni anno esso si rivela insufficiente a frenare la tendenza alle maggiori spese. Per De Flaminii, bisogna operare a più livelli: riformare le tecniche di previsione del bilancio; rafforzare i controlli del ministero del Tesoro sull'amministrazione, nel senso indicato da Luzzatti con il decreto del '97 e con i progetti successivi; modificare, infine, la struttura e le funzioni dei fondi di riserva, trasformandoli in « depositi a disposizione della Tesoreria centrale, da cui il governo potrebbe volta per volta prelevare le somme che gli bisognassero, reintegrandoli continuamente con le economie presunte sui vari capitoli del bilancio, a favore dei quali si fece il prelevamento, mediante apposito disegno di legge, che autorizzi il trasporto al fondo di riserva delle somme di cui si tratta »⁵⁵. Questo nuovo volgersi al modello inglese (sotto certi aspetti, un « ritorno a Sella ») converge perfettamente nella linea, perseguita dal Luzzatti, di un rafforzamento degli organi del ministero del Tesoro al di fuori di una riforma del sindacato della Corte.

Un altro specialista, Ezio Branzoli-Zappi, si rendeva al contrario interprete delle preoccupazioni del Parlamento, e in specie della

54. Cfr. G. DE FLAMINII, *I fondi di riserva e l'equilibrio del bilancio*, « Giornale degli economisti », 1898, p. 70.

55. Art. cit., p. 84. Dello stesso autore cfr. anche *La materia e la forma del bilancio inglese*, Torino-Roma, Casa ed. Nazionale Roux e Viarengo, 1904. Nella prefazione ad esso, il Luzzatti riprendeva il discorso sui fondi di riserva, rilevandone il diverso carattere nel nostro ordinamento rispetto a quello inglese, e concludendo prudentemente con il dubbio « se gli ordinamenti inglesi, quando fossero trasferiti tali quali in un paese come il nostro, riuscirebbero a perfezionare quelli esistenti o a crescere gli abusi » (op. cit., p. xxvii).

giunta del bilancio, il cui esame del bilancio di previsione appariva sempre più inutile, dato il progressivo svuotamento di significato di quest'ultimo. Per questo autore la soluzione non doveva però ricercarsi nell'intensificazione dei controlli interni da parte delle commissioni di vigilanza, ma piuttosto nella « semplificazione del meccanismo finanziario », in modo da evitare che dall'approvazione del preventivo a quella del consuntivo di un medesimo esercizio trascorressero alcuni anni, come era avvenuto per l'esercizio 1899-1900, « rimasto innanzi al parlamento quattro anni e quattro giorni, dalla seconda sessione della XX legislatura alla seconda della XXI »; attraverso la nascita e la caduta dei ministeri Pelloux e Saracco, le elezioni generali e la svolta politica di fine secolo ⁵⁶.

5. *Pro e contro la Ragioneria generale: il parere dei tecnici.*

Anche nel disegno di legge presentato dal ministro Paolo Carcano il 27 marzo 1909 si prevedeva l'istituzione per legge delle famose commissioni di vigilanza, secondo i progetti precedenti e secondo le conclusioni raggiunte da una commissione nominata nel 1906 dal predecessore del Carcano, Angelo Majorana e presieduta dall'ex ministro del Tesoro e futuro presidente della Corte Ernesto Di Broglio.

Dal progetto Carcano trasse spunto per un esame dell'intero sistema un alto funzionario ministeriale, L. Ottavio Borzoni, che nonostante la propria veste si esprime con grande libertà e indipendenza di giudizio.

Il Borzoni si distingue da quasi tutta la letteratura contemporanea sull'argomento per la critica vivace dell'esperienza della legislazione postunitaria, parendogli in essa sacrificati al dogma del pareggio del bilancio gli obiettivi della speditezza dei controlli e dei pagamenti oltre che della sincerità del bilancio medesimo. « I nostri ministri, pressati e dai bisogni dei servizi e dal desiderio di migliorarli, *costretti dalle barriere insuperabili del pareggio del bilancio a tutti i costi*, si cavano d'impaccio promettendo di ottenere lo scopo con minori spese. Ma poi, iniziati i servizi, gli stanziamenti non bastano », e allora si modificano le previsioni con « leggine » di nuove assegnazioni e di storni, legalizzando in tal modo l'inosservanza della legge di bilancio.

56. E. BRANZOLI-ZAPPI, *Il bilancio dello Stato e la funzione ispettiva del Parlamento*, « Giornale degli economisti », 1903, p. 152.

Le commissioni di vigilanza non servono allo scopo. « Composte di capi servizio di pari grado, i quali, per reciproco rispetto, non entrano nel merito delle spese l'uno dell'altro », esse costituiscono « una occasione di alleanza nel domandare maggiori assegnazioni »; insomma, « non abbassano i desideri all'altezza dei mezzi, ma alzano i mezzi all'altezza dei desideri »⁵⁷. Il modo migliore nel rendere il funzionario responsabile delle previsioni di spesa non sta certo, secondo il Borzoni, nel minacciarlo di chissà quali sanzioni, ma al contrario nel chiamarlo a una maggiore partecipazione al programma di spesa; ciascun amministratore di spesa dovrebbe presentare un « programma di esecuzione », da allegarsi ai bilanci, con riferimento ai capitoli. « Stampando i programmi si mettono sul chi vive funzionari e ministri; i primi sapendo che un giorno, in sede di consuntivo dovranno render conto così del più che del meno previsto (e qui sta bene il giudizio della Corte dei conti), staranno bene attenti nel cedere alle istanze del ministro e alle premure del ministro del Tesoro; il ministro competente baderà bene a modificare le previsioni dei funzionari senza precise ragioni per non addossarsi la responsabilità della previsione; in ogni caso del conflitto deciderebbe il parlamento »⁵⁸.

In sostanza, con la redazione di siffatti « programmi » si intenderebbe creare una specie di responsabilità solidale del ministro e dei funzionari. L'arditezza di questa tesi, che contrastava con tutta quanta la teoria della responsabilità, provocò la risposta di un altro esperto, Carlo Minotto, il quale aveva buon gioco nel ribadire che « la responsabilità che sorge dalle previsioni è essenzialmente politica, ... e dev'essere esclusiva del ministro... Né è a confondersi questa responsabilità... con quella che si matura più tardi in sede di rendiconto, che è amministrativa »⁵⁹. La lezione di diritto impartita al Borzoni era ineccepibile, ma nessuna proposta alternativa veniva suggerita.

Alla tendenza dei progetti luzzattiani, diretta a investire di compiti eccessivi la Ragioneria generale, muoveva alcune critiche un intendente di finanza molto preparato, Giovanni Rossi. Anche per lui, molti equivoci sulle funzioni della Ragioneria generale vanno fatti risalire alla legge del 1869, che soprattutto in materia di scritture

57. L. O. BORZONI, *Il disegno di legge per modificazioni nella contabilità dello Stato*, « Giornale degli economisti », 1909, p. 219.

58. Art. cit., pp. 222-3.

59. C. MINOTTO, *I controlli e le responsabilità nell'amministrazione dello Stato*, « Rif. sociale », sett.-ott. 1906, pp. 769-70.

contabili le affidava compiti di difficile realizzazione, come l'obbligo di tenere un corpo di scritture a partita doppia, «in relazione non solo ai vari capitoli di bilancio, ma anche ai vari servizi e alle varie responsabilità di ciascuna amministrazione»⁶⁰. D'altra parte, l'inventario del patrimonio dello Stato deve essere tenuto dalle ragionerie dei vari ministeri cui fanno capo gli agenti consegnatari presso gli uffici provinciali e locali. Come fa la Ragioneria generale a esercitare un controllo contabile di questi inventari? Quelle disposizioni di legge, o si limitano a prescrivere la tenuta di semplici doppioni delle scritture delle ragionerie centrali dei ministeri, oppure sono in contrasto con lo scopo stesso per cui la Ragioneria generale è stata istituita, che non può essere altro, secondo il Rossi, che quello di creare un organo meramente direttivo, tenuto a dare «norme e criteri generali di condotta, oltre che a riassumere e dimostrare la materia del patrimonio in un unico documento che è la seconda parte del rendiconto generale consuntivo»⁶¹.

Per quanto riguarda il bilancio, stesso discorso: sono le ragionerie dei ministeri le sole competenti a formare i singoli bilanci, mentre la Ragioneria generale ha il compito di coordinarli e riassumerli in un unico documento. Nessuna competenza essa ha per conoscere la ragione dei singoli stanziamenti nei capitoli; insomma, essa non deve ingerirsi nella gestione contabile del bilancio. Essa è solo un ufficio, seppure il più elevato, di un unico organo, la Ragioneria centrale dello Stato, di cui le ragionerie ministeriali sono la parte attiva.

I due tipi di controllo, quello costituzionale e quello amministrativo, spettano tradizionalmente alla Corte dei conti e ai vari uffici locali e centrali, ma non alla Ragioneria generale, la quale «non può esercitare un controllo obiettivo analitico su la materia della gestione finanziaria e patrimoniale, perché essa non possiede mezzi di prova che le siano propri, non ha documenti di gestione su cui basarsi, infine non conosce quella materia, restando essa estranea a qualsiasi atto o fatto di gestione propriamente detta»⁶². Si tratta, come si vede, di una linea di pensiero contrastante con gli ultimi tentativi del Luzzatti di sancire la dipendenza delle ragionerie centrali

60. G. ROSSI, *Le scritture della Ragioneria generale dello Stato*, «Riforma sociale», 1905, p. 594. Il Rossi figura essere un seguace del metodo logismo-grafico del Cerboni (cfr. G. CERBONI, *Dei mezzi cit.*, p. 52; F. MELIS, *Storia cit.*, pp. 767-8).

61. Rossi, art. cit., p. 591.

62. Art. cit., p. 597.

dalla Ragioneria generale, e che troveranno realizzazione nella riforma De' Stefani del 1923.

Vicino a Luzzatti si situa invece un altro esperto contabile, Vincenzo Vianello, che alcuni anni dopo, commentando un ennesimo progetto di riforma dei controlli presentato dal Saporito (1912), osservava che esso avrebbe dovuto comportare una riforma delle funzioni della Corte: « non è da oggi che si sente il bisogno di modernizzare questo istituto, che è rimasto da noi immutato dalla legge 14 agosto 1862... e che avrebbe dovuto essere modificato subito dopo la nostra vecchia legge del 4 aprile 1869 »⁶³. Invece la legge Magliani non ha voluto affrontare la questione e dal canto loro i progetti Depretis del 1877 « anziché semplificare le attribuzioni, venivano semplicemente a spostarle ». Il Vianello è invece un sostenitore dell'ampliamento delle funzioni di riscontro degli uffici di ragioneria, da rendersi quanto più possibile autonomi rispetto all'amministrazione attiva. Quanto alla Ragioneria generale, ad essa va attribuita « quell'autorità che ora non ha di fronte alle ragionerie delle amministrazioni centrali »⁶⁴.

6. Un economista liberista critica la linea Luzzatti: Vincenzo Tangorra.

Fra i critici dell'indirizzo impresso all'ordinamento finanziario da Luigi Luzzatti spicca il nome di Vincenzo Tangorra. Economista e scienziato delle finanze, i suoi interessi spaziavano dalla storia del pensiero economico alla sociologia⁶⁵ ma soprattutto si concentravano

63. V. VIANELLO, *La nostra contabilità dello Stato e un referendum (a proposito di casi recenti)*, « Riforma sociale », 1913, pp. 636-43.

64. In uno scritto precedente, il Vianello aveva sostenuto la proposta di abolire il controllo « costituzionale » della Corte sostituendovi il controllo contabile della Ragioneria generale (V. VIANELLO, *Per un serio controllo preventivo delle pubbliche spese*, « Rivista dei ragionieri », 1910, n. 3). Cfr. le critiche di V. TANGORRA, *Lineamenti schematici dell'amministrazione finanziaria con riguardo particolare all'ordinamento italiano*, Pisa, Stab. tip. toscano, 1912, p. 128.

65. Cfr. per es. *Le teorie finanziarie di A.G.R. Turgot*, « Giornale degli economisti », 1898, pp. 309-33; *La dottrina economica di Francesco Ferrara in relazione alla scienza contemporanea*, « Rivista italiana di sociologia », genn.-febb. 1901, pp. 25-93. Di questa rivista, fondata nel 1897 ed edita dai fratelli Bocca, il Tangorra fu dall'origine membro del consiglio direttivo, insieme ad A. Bosco, S. Cognetti de Martiis, G. Cavaglieri, G. Sergi ed E. E. Tedeschi. Fra i primi articoli, vi uscì uno scritto del Durkheim sul suicidio, la prolusione del Pareto al corso di sociologia di Losanna, saggi del Gumprowicz, del Loria, del Graziani, del Vailati, del Kowalewski. Cfr. anche E. ROGERO, *Il contributo*

sui problemi della gestione e del controllo della spesa pubblica in Italia e all'estero⁶⁶. Collaboratore del « Giornale degli economisti » nei primi anni del secolo, liberista convinto, dopo la guerra fu eletto deputato del partito popolare, e come tale partecipò al governo Mussolini come ministro del Tesoro. La malattia che doveva condurlo alla morte lo costrinse alle dimissioni fin dal dicembre del '22; ma nel brevissimo tempo di permanenza al ministero aveva avuto modo di caratterizzarsi come deciso fautore dello smantellamento delle « bardature di guerra », secondo i voti dei liberisti e le promesse fasciste. Di questo vedremo meglio nel prossimo capitolo.

Ricorderemo qui alcuni scritti del Tangorra, esemplari a nostro avviso del modo in cui gli economisti della scuola liberale vedevano i problemi della crescita delle strutture dell'amministrazione centrale, di cui la legislazione luzzattiana era un'espressione.

Il problema degli impegni di spesa, affrontato come si ricorderà dalla legge del 1869, era stato solo in parte risolto dalla legge Magliani, che aveva separato i due conti della competenza e dei residui, impedendo che potesse ottenersi un fittizio pareggio del bilancio colmando il deficit della competenza con il saldo dei residui degli esercizi passati, o viceversa. Restava però aperta la questione del controllo degli impegni. Un controllo veramente efficace (che cioè scongiurasse per quanto possibile le eccedenze di impegni) si avrebbe soltanto, secondo il Tangorra, quando alla Corte fossero trasmessi *contemporaneamente* gli impegni e gli stanziamenti di bilancio, approvati dalla Camera in sede di bilancio preventivo. In questo modo la Corte avrebbe tutto l'occorrente per esercitare un vero controllo di « legalità finanziaria ». Accade invece che « molti contratti, decreti, atti, ecc., che cagionano o ordinano spese, sono dall'Amministrazione inviati alla Corte... prima, e sovente assai prima, che la Camera abbia approvato il bilancio su cui faranno carico quelle spese », per cui « riesce impossibile alla Corte un controllo sugli impegni, dal momento

della « Rivista italiana di Sociologia » alla nascita e allo sviluppo della sociologia in Italia, « Sociologia », sett. 1970, pp. 89-122.

66. V. TANGORRA, *Il controllo finanziario. Studio di diritto finanziario*, Roma, Stab. tip. italiano, 1898; *Il controllo fiscale nell'amministrazione finanziaria. Ricerche intorno a taluni lineamenti formali della finanza*, Torino, F.lli Bocca, 1899. Il Tangorra proveniva in effetto dall'amministrazione statale. Cfr. le notizie biografiche in A. MALATESTA, *Ministri, deputati e senatori dal 1848 al 1922*, Milano, Enciclopedia biografica e bibliografica italiana (EBBI), 1940-41, 3 voll., ad vocem.

che, quando sarebbe chiamata a farlo, essa ignora ancora i corrispondenti stanziamenti di bilancio »⁶⁷.

Una volta additata l'impossibilità per la Corte di esercitare un serio controllo in sede preventiva, qual è l'efficacia del riscontro successivo, quello cioè volto a impedire che per ogni capitolo di bilancio si facciano *pagamenti* al di là dei fondi stanziati? Ben poca, giacché « si ha nel Governo una specie di interesse a sorpassare con le spese i limiti degli stanziamenti di bilancio... Esso sa che, sorti gli impegni, non saranno mai negati i fondi occorrenti dal Parlamento, talché le eccedenze di impegni si convertono, nelle sue mani, in uno strumento opportuno per ottenere dalla Camera quei fondi, che forse gli sarebbero negati in sede di ordinaria approvazione delle spese ».

Secondo il Tangorra, un controllo efficace si avrà solo se la Corte, le ragionerie e l'amministrazione attiva procederanno contestualmente rispetto agli impegni di spesa. Il primo problema è quello di disciplinare e armonizzare la collaborazione fra ragionerie e uffici dell'amministrazione attiva, in modo che le prime si vedano riconosciuto un potere effettivo di opporsi agli impegni non coperti da stanziamenti del bilancio.

A questo fine, però, i progetti Luzzatti sul riordinamento degli uffici di ragioneria sono per Tangorra totalmente inadeguati; anzi, peggiorano la situazione.

Trasferire le ragionerie alla dipendenza del ministero del Tesoro significa far cadere ogni possibilità di collaborazione fra ragionerie e amministrazione attiva, attribuendo al ministero del Tesoro una ibrida veste di controllore dell'attività degli altri ministeri, che snatura la funzione di quello e limita la responsabilità di questi, che per dettato costituzionale è tale solo davanti al Parlamento.

Anche le commissioni di vigilanza sono in una posizione ambigua nei confronti del ministro: da lui nominate, dovrebbero vigilare sulla sua azione. « In un paese dove l'impiegato è sempre alla mercè dei ministri e dei politicanti, sarebbe un'ingiustizia pretendere che essi si sacrificino per difendere il bilancio dagli assalti che da mille parti gli si danno »⁶⁸.

A ben vedere, però, la posizione del Tangorra non è inconciliabile con quella espressa dai progetti Luzzatti. In un'opera accademica di alcuni anni prima, il Tangorra aveva riconosciuto che la funzione

67. V. TANGORRA, *Il controllo sull'impegni delle pubbliche spese*, « Giornale degli economisti », 1904, vol. XXIX, pp. 144-5.

68. Art. cit., p. 160.

essenziale della Ragioneria generale sta nel « controllare l'operato delle singole ragionerie centrali... L'idea di un istituto che accentri l'alto controllo finanziario dell'amministrazione nei suoi singoli rami è fra quelle che meglio riescono a far raggiungere una completa e razionale organizzazione del controllo finanziario »⁶⁹. Non si nega dunque la preminenza della Ragioneria generale; si critica solo il fatto che non si siano coordinate le attribuzioni di essa con quelle della Corte dei conti, quasi illudendosi che i due tipi di controllo procedano parallelamente, senza ingenerare attriti nell'azione dei due organi. Per Tangorra, bisogna rafforzare il potere di sanzione della Corte, conferendole quello di « annullare tutti quegli impegni che fossero stati assunti con offesa a una qualsiasi legge speciale, e quindi anche alla legge di bilancio »⁷⁰.

In un successivo articolo, a commento del già ricordato progetto Luzzatti del febbraio 1905, il Tangorra indica quelli che a parer suo sono i punti nodali di una riforma. A monte, vi è il momento dell'autocontrollo da parte della stessa amministrazione attiva, che va disciplinato evitando qualsiasi ingerenza da parte degli organi contabili. A valle, vi è il momento della formazione dei capitoli e degli articoli del bilancio, in cui gli impegni vanno rigorosamente distinti a seconda che riguardino spese fisse oppure variabili, per porre termine alla pratica dei capitoli ed articoli cosiddetti « misti ». Il progetto Luzzatti ridistribuisce le competenze fra amministrazione, ragionerie e Corte lungo tutto il procedimento di spesa, con il risultato di porre la Ragioneria in concorrenza con la magistratura contabile, per cui « l'amministrazione del Tesoro diverrebbe giudice, non soltanto del merito finanziario, ma anche di quello intrinseco, dei singoli atti e provvedimenti amministrativi di ogni altro ministro »⁷¹.

La confusione delle funzioni fra gli organi non è solo un male in sé; esso è anche il maggiore incentivo alla crescita quantitativa

69. V. TANGORRA, *Il controllo finanziario* cit., p. 72.

70. *Il controllo sugli impegni* cit., p. 166.

71. V. TANGORRA, *L'ultimo progetto di legge sulla contabilità generale dello Stato*, « Giornale degli economisti », 1905, pp. 258-9. Posizioni simili sono sostenute da A. ZORLI, *Le eccedenze di impegni nell'amministrazione finanziaria*, « Rivista di legislazione tributaria », fasc. I, anno II, 1908, che addita nel modello belga quello che meglio sottrae la Corte all'ingerenza governativa. Per lo Zorli, con il decreto del 1897 istitutivo delle commissioni di vigilanza sugli impegni, « i sorveglianti sono dipendenti dai sorvegliati », mentre il progetto Luzzatti del marzo 1904 « metterebbe il ministro sotto la sorveglianza del proprio ragioniere generale ».

dell'amministrazione centrale. In un altro suo studio, il Tangorra confronta gli organici della burocrazia statale nel 1907 rispetto al 1882⁷². Più ancora della crescita dei ruoli inferiori e medi, è lo sviluppo dell'alta burocrazia che impressiona. In venticinque anni si era verificato un *boom* delle direzioni generali e di conseguenza delle divisioni, come rispecchiato dalla seguente tabella:

| | Direzioni generali | | Divisioni | |
|-------------------------------|--------------------|------|-----------|------|
| | 1882 | 1907 | 1882 | 1907 |
| Tesoro | 3 | 4 | 19 | 36 |
| Finanze | 3 | 5 | 5 | 31 |
| Grazia e giustizia | 1 | 3 | 12 | 19 |
| Pubblica istruzione | 1 | 2 | 5 | 12 |
| Interni | 1 | 4 | 9 | 17 |
| Lavori pubblici | 3 | 5 | 10 | 12 |
| Poste | 2 | 5 | 15 | 25 |
| Guerra | 4 | 5 | 18 | 20 |
| Marina | 5 | 5 | 5 | 9 |
| Agricoltura | 1 | 2 | 5 | 11 |
| Totali | 24 | 40 | 103 | 192 |

Fonte: V. TANGORRA, art. cit., p. 312.

Anche presso la Corte dei conti gli organici si sono notevolmente ampliati: le divisioni sono passate da 13 a 14, e il numero dei referendari da 20 a 23. Gli ispettori generali presso i ministeri sono cresciuti in proporzione (almeno 23 in più); senza contare i vicedirettori generali.

Quanto di questa proliferazione di alti gradi amministrativi è dovuta a esigenze effettive, e quanto all'artificio? La loro giustificazione razionale vorrebbe che essi provvedessero a servizi costituenti « unità organiche », o perché facenti capo ad aziende distinte, o perché richiedenti una speciale competenza tecnica. In tutti gli altri casi l'ampliamento degli organici e particolarmente la costituzione di nuove direzioni generali è soltanto dannosa. Si escogitano le giustificazioni più macchinose, seguendo la strada di « moltiplicare e complicare i servizi, di immaginare e applicare nuove specie di con-

72. V. TANGORRA, *Su taluni congegni della burocrazia in relazione alla finanza e alla pubblica amministrazione*, « Giornale degli economisti », 1908, pp. 311-29.

trolli inutili, creare insomma uno stato di cose artificiale, per effetto del quale si finisca sempre coll'aumentare il numero dei congegni burocratici e col rendere questi più intricati »⁷³. L'adulterazione del bilancio di ciascun ministero attraverso la creazione di nuovi capitoli di spesa giustificati dalla presenza di servizi in realtà inutili è la conseguenza più grave del fenomeno.

All'espansionismo burocratico fa riscontro un sordo conservatorismo nei confronti del ministro. « La burocrazia ha infiniti mezzi per fiaccare i propositi e l'imperio di un ministro; ma la forza di tali mezzi viene come potenziata se un ministero comprende delle direzioni generali. Che se poi accade che un direttore generale s'impadronisca della fiducia illimitata del ministro, egli, padrone di tutti i segreti dell'azienda, diverrà il dittatore nell'amministrazione, lasciando al vero ministro appena la parte del semplice esecutore dei suoi capricci »⁷⁴. Dominatori all'interno del dicastero, i direttori generali si sentono autorizzati a comunicare col mondo esterno, a cominciare dal Parlamento, « quasi fossero essi i veri e propri rappresentanti dell'amministrazione ». L'intrusione del parlamentarismo nell'amministrazione è così agevolato dall'onnipotenza delle direzioni generali e dall'incapacità dei ministri di dominarne l'azione.

La proposta principale del Tangorra è quella di ricorrere, nel caso, alla creazione di semplici divisioni, come all'inizio della storia amministrativa unitaria. Le minori dimensioni della divisione consentono una più stretta collaborazione fra il suo capo e il ministro, secondo lo stile amministrativo della Destra storica, quando il capo-servizio, diventando il più fidato collaboratore del ministro, si formava a sua volta una esperienza politica, e talvolta finiva egli stesso per intraprendere la carriera parlamentare.

Il limite dell'analisi del Tangorra stava però nel ribadire con una certa rigidità che bisognava perseguire « la separazione fra politica e amministrazione ». Il problema che cominciava a farsi strada nell'età in cui Tangorra scriveva non era infatti quello della mancanza di « separazione » (termine, quest'ultimo, generico), ma piuttosto dell'incapacità del potere politico e delle forze parlamentari di padroneggiare la crescita della burocrazia, a cominciare da quella finanziaria, che viceversa assumeva una mentalità sempre più corporativa da « corpo separato » dello Stato.

73. Art. cit., p. 320.

74. Art. cit., p. 325.

Lo stesso Luigi Luzzatti, del resto, nello scorcio del periodo caratterizzato dalle sue iniziative, pronunciò una larvata autocritica (allora non era più ministro), chiedendosi se la moltiplicazione dei controlli e il loro accentramento presso il ministero del Tesoro non avesse finito per rendere « più impacciato il controllo amministrativo, che precede quello della Corte dei conti »⁷⁵. Luzzatti suggeriva al ministro del Tesoro di turno, Francesco Tedesco, di studiare il modo di « porre addirittura il riscontro della Corte in ogni ministero, come con effetto salutare si è ottenuto in alcuni uffici, quali il Debito pubblico, la Cassa depositi e prestiti, l'azienda dei biglietti di Stato, le officine carte valori e forse anche le Ferrovie dello Stato »⁷⁶. Ma queste proposte, del tutto nuove rispetto alla linea fino allora perseguita dallo statista veneziano, non ebbero particolare eco, e non modificarono un indirizzo ormai consolidato.

7. *Per una più stretta collaborazione fra gli organi di controllo della finanza pubblica: Giovanni Abignente.*

Seppur pubblicato durante la grande guerra, il volume di Giovanni Abignente sulla riforma della pubblica amministrazione in Italia si colloca agevolmente nel dibattito fin qui seguito. Membro della giunta generale del bilancio della Camera, l'Abignente ripercorre nel suo libro le tappe dei tentativi di riforma organica della pubblica amministrazione, da Cavour (1853) a Ricasoli (1866) a Cadorna (1868) a Lanza (1870) a Sella (1873) a Minghetti (1874) a Cairoli (1882) a Pelloux (1900) e infine a Giolitti (1904), concernenti in specie l'ordinamento dei ministeri, il numero degli organici, la ripartizione delle competenze fra i funzionari. Queste riforme portarono, rileva l'autore, a una polarizzazione della burocrazia in due strati: uno superiore di dirigenti (passati dal 4% del totale nel 1882 al 6,75% nel 1914), e uno di piccoli impiegati a bassi stipendi; relativamente esigua è diventata la fascia degli impiegati medi. La legge giolittiana del 30 giugno 1908 sul miglioramento degli stipendi, la parificazione

75. L. LUZZATTI, *Discorso inaugurale dell'XI congresso nazionale dei ragionieri*, 21 sett. 1911, ora in *Opere complete cit.*, *Problemi della finanza*, p. 549.

76. Op. cit., ivi. In un altro breve scritto di tre anni dopo, il Luzzatti rilevava che « nell'esercizio 1912-13, oltre il terzo delle erogazioni di bilancio sia avvenuto mediante mandati di anticipazione o con aperture di credito per mandati a disposizione. Il che... snatura la garanzia costituzionale del riscontro della Corte » (L. LUZZATTI, *Sull'urgenza di rientrare nell'ordine costituzionale pel controllo della finanza*, « Rivista di diritto pubblico », luglio-agosto 1914, p. 322).

delle carriere e il coordinamento delle carriere statali e provinciali, ha insistito nell'ampliare i ruoli superiori – specie negli uffici centrali e alla Corte dei conti – e nell'infoltire ulteriormente i gradi bassi con stipendi inferiori a 4000 lire annue. Negli anni precedenti la guerra si fa ancora di peggio: una legge del 1913 abolisce quaranta posti alla Corte dei conti « al solo scopo di trarne i fondi per aumentare quattro posti corrispondenti a vice direttore generale, un posto di capo divisione e undici posti di capo sezione »⁷⁷. La pressione della burocrazia è dunque il prodotto di due spinte convergenti: una da parte dei piccoli e piccolissimi impiegati, che hanno « associazioni, federazioni, giornali e tutori politici »; e una « meno tangibile, ma altrettanto pericolosa, [della] burocrazia delle classi superiori, legata non da statuti, ma da interessi ». Tutte e due contribuiscono a creare un « vastissimo aggregato di forze che si avvale dell'amministrazione dello Stato come mezzo per essere fine a sé stessa »⁷⁸. Entrambe cospirano all'ampliamento indiscriminato degli organici, i gradi bassi per ottenere più facilmente una promozione, quelli alti per estendere la propria influenza e giustificare la propria funzione. Sono considerazioni in armonia con quelle, sopra viste, del Tangorra. Per l'Abignente una riforma del congegno amministrativo, oltre ad abolire organi inutili (come i capi sezione e i vicedirettori generali) deve fondarsi sull'introduzione dei ruoli aperti, su cui il « liberismo amministrativo » di quegli anni insisteva particolarmente⁷⁹.

77. G. ABIGNENTE, *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia (questioni urgenti)*, Bari, Laterza, 1916, p. 41.

78. Op. cit., p. 91. Era un discorso indubbiamente più fine di quello condotto vent'anni prima da Rodolfo Benini, che si limitava a confrontare gli organici delle amministrazioni centrali preunitarie con quelle del nuovo Regno per concluderne domandandosi « se la vera o pretesa pletora di burocrazia non debba cercarsi, più che nell'amministrazione dello Stato, in quella di enti minori, province, comuni, ecc. » (R. BENINI, *La burocrazia di Stato in Italia dal 1859 al 1891*, « Riforma sociale », 1895, p. 347). Il Benini presentava infatti dati estremamente aggregati, senza ricercarvi quanto fosse mutata (o in via di mutamento) la relazione fra alti e bassi strati burocratici. D'altra parte la crescita burocratica era appena iniziata in quegli anni. Cfr. ora A. TARADEL, *Gli organici delle amministrazioni centrali dal 1904 al 1914*, « Quaderni storici », n. 18, 1971, pp. 885-942.

79. Fra gli altri da Luigi Einaudi, che vi vedeva l'unico freno alla moltiplicazione degli uffici superiori al solo scopo di promuovere funzionari che altrimenti avrebbero dovuto attendere « la morte o la quiescenza di coloro che stanno nei gradi superiori » (Cfr. L. EINAUDI, *Ruoli chiusi o ruoli aperti? Freno al dilagare della burocrazia?*, 26 aprile e 30 maggio 1911, ora in *Cronache economiche e politiche di un trentennio*, Torino, Einaudi, 1960, vol. III, pp. 316-27).

Anche il meccanismo di controllo è completamente inadeguato. Prima della legge istitutiva della Ragioneria generale, i conti consuntivi dei singoli ministeri andavano direttamente alla Corte dei conti. Dalla legge Cambray-Digny in poi, invece, essi vengono trasmessi prima alla Ragioneria generale, e poi alla Corte per la parificazione. Ma appunto la parificazione del consuntivo non consente, nei fatti, alcuna verifica effettiva per il ritardo con cui arrivano alla Corte le giustificazioni dei conti delle singole amministrazioni e degli agenti incaricati delle riscossioni e dei pagamenti.

A livello delle ragionerie dei singoli ministeri, i controlli non si svolgono in maniera migliore. Vi è una sproporzione fra i compiti del capo ragioniere e i suoi poteri. Per l'art. 46 del testo unico Magliani, il capo della ragioneria apporrà il suo visto a ogni mandato dopo aver verificata « la causa legale e la giustificazione della spesa », e inoltre « che non sia violata alcuna legge, e che la somma da pagarsi sia nei limiti del bilancio e ne sia fatta la giusta imputazione »; per l'articolo 58 i capi ragionieri saranno giudicati dalla Corte se nell'esercizio delle loro funzioni abbiano contravvenuto ai propri obblighi. I capi ragionieri sono fra l'incudine del ministro (e delle direzioni generali) e il martello della Corte. Esiste però una scappatoia: se il ministro insiste nel pretendere l'emissione di un mandato ritenuto dal ragioniere irregolare, questi è tenuto a eseguirlo, ma « potrà » unire l'ordine del ministro al mandato trasmettendolo alla Corte, che ne farà menzione nel riferire al Parlamento sui mandati registrati con riserva. Secondo Abignente, questa mera facoltà di produrre alla Corte l'ordine del ministro, anziché rafforzare la posizione del ragioniere capo verso l'amministrazione attiva, la indebolisce. Egli finirà per tacere addirittura, per evitare spiacevoli attriti con il direttore generale del suo ministero, cui è inferiore per grado.

Tuttavia l'Abignente è contrario al passaggio delle ragionerie ministeriali alla dipendenza della Ragioneria generale, in quanto « è assurdo concepire l'esistenza di un'Amministrazione senza contabilità propria »⁸⁰. La funzione delle ragionerie centrali è quella di fornire « un indice sicuro che... avvisi dove l'iniziativa degli esecutori oltrepassi la volontà dell'ordinatore e dove l'iniziativa propria oltrepassi i poteri normali ». La contabilità rappresenta lo strumento nelle mani del ministro per tutelare la propria responsabilità; perciò il ragioniere centrale deve dipendere direttamente da lui, in posizione di parità con i direttori generali.

80. G. ABIGNENTE, op. cit., p. 316.

Sulla Ragioneria generale, la posizione dell'Abignente coincide sostanzialmente con quella del Tangorra. Anche egli deplora le « deviazioni » dal suo compito istituzionale, verificatesi negli ultimi anni, quando « la sua attività si è rivolta non al controllo contabile, che è il suo fine istituzionale, ma... alla ingerenza traverso il bilancio in quel campo di attività amministrativa dei singoli Ministeri, che dovrebbe essere riservato alla responsabilità dei Ministri competenti »⁸¹. In nessun modo la Ragioneria può legare le mani al ministro circa l'assegnazione delle singole somme da attribuirsi ai capitoli. Soprattutto, è alle ragionerie centrali (e non alla Ragioneria generale) che deve essere affidato il controllo preventivo sull'esecuzione delle spese, « in rappresentanza della Corte dei conti » (art. 41 del progetto Abignente). Quanto alla Corte, le proposte di riforma sono alquanto limitate e in un certo senso deludenti. Bisognerebbe superare la distinzione fra magistratura e carriera di concetto, in quanto nella Corte « tutti, dal segretario al primo presidente, sono in realtà la magistratura di controllo ». La Corte dei conti deve avere « grado di Ministero », sottraendosi ad ogni influenza (e di fatto dipendenza) dal ministero del tesoro. Il controllo consuntivo ad essa affidato deve darle la facoltà di « indagare la sostanza degli atti compiuti dagli organi dell'Amministrazione » (art. 37 del progetto Abignente). Sono però indicazioni mantenute nel vago.

Inneggando alla « rigenerazione morale della stirpe » provocata dalla guerra, l'Abignente si diceva fiducioso nella possibilità di realizzazione del suo progetto entro breve tempo. Ma proprio la guerra, che pose definitivamente in crisi il vecchio ordinamento contabile – soprattutto in materia di controlli – suscitò ben altre spinte e forze di riforma da quelle auspiccate dall'autore nel suo liberalismo rispettoso delle prerogative parlamentari.

81. Op. cit., p. 331.

CAPITOLO IV.

DALLA DISSOLUZIONE DELL'« ANTICO REGIME » AMMINISTRATIVO AL TRIONFO DELLA TECNOCRAZIA FINANZIARIA (1911-1943)

1. *Dalla poesia alla prosa: i contratti pubblici con la grande industria.*

Proposte come quelle di Giovanni Abignente erano decisamente in ritardo con i tempi. Credere che, con opportune riforme, le ragioni ministeriali potessero svolgere nientemeno che una funzione di controllo preventivo mantenendosi separate dalla Ragioneria generale; che questa a sua volta cooperasse con la Corte dei conti investendosi in certo senso anch'essa di una sorta di delega parlamentare; che la Corte fosse in grado di organizzare un effettivo controllo del complesso delle entrate e delle spese statali; tutto questo prescindeva dalla effettiva evoluzione storica di quegli istituti, soprattutto dato l'indirizzo assunto dagli ultimi governi giolittiani in materia di amministrazione finanziaria.

Che i contratti pubblici fossero il terreno ideale per il prosperare degli interessi economici parassitari all'ombra dello Stato, era sempre stato denunciato dalla vasta pubblicistica radicale e liberista. « Nonostante tutte le cautele della Corte dei conti, del Consiglio di Stato, ecc. », lamentava Edoardo Giretti nel 1903, erano andati in porto senza alcuna difficoltà contratti per milioni con una società come la Terni, una società cioè che si servì della protezione e delle commesse governative per ogni sorta di operazioni finanziarie meramente speculative ai danni dell'erario. Gli aumenti di capitale operati dalla Terni fra il 1885 e il 1887 – avvenuti in stretta intesa con la Società di Credito Mobiliare – avevano come scopo principale di presentare un volto prospero della società in vista di ulteriori contratti¹. Le azioni

1. Cfr. E. GIRETTI, *La società di Terni, il governo ed il « trust » metallurgico*, « Giornale degli economisti », 1903, vol. XXVII, pp. 325-27. Sul tema cfr. ora

rimasero sempre nelle mani di un gruppo ristretto di capitalisti², e i dividendi distribuiti furono sempre considerevoli nonostante gli impegni presi col governo di ampliare gli impianti e di compiere gli ammortamenti ritenuti indispensabili³. Quanto all'adempimento delle condizioni dei contratti, gli episodi narrati dal Giretti e dal Papafava erano sconcertanti. Fin dal primo contratto, concluso per impulso del ministro della marina Benedetto Brin il 16 maggio 1884, le norme di contabilità dello Stato vennero abilmente aggirate. In quel contratto lo Stato anticipava alla società, per la costruzione di 8600 tonnellate di corazze da consegnarsi entro il 1888, la somma di 3.200.000 lire, garantendosi a sua volta con un'ipoteca sui beni immobili della Terni fino a concorrenza di quattro milioni. Lo Stato si valeva della facoltà concessagli dall'art. 60 del regolamento di contabilità; il fatto strano era però che nessuno sapeva con precisione a quanto ammontasse il capitale sociale della Terni, che era nata nell'aprile dello stesso anno sulle spoglie della società in accomandita Cassian Bon & C. (capitale 800.000 lire), gonfiandolo fino a tre milioni estensibili a sei⁴. Lo Stato non si preoccupò neppure di accertare quanto dei pretesi tre milioni fossero stati effettivamente versati. Nessuno, al ministero della marina, tenne conto del parere dell'avvocato generale dello Stato, Giuseppe Mantellini, circa i milioni anticipati alla società: «parmi di vedere... che questo capitale che si anticipa dalla marina costituisca tutta la scorta con cui si mette a navigare la società di Terni in questa speculazione: che, se riesce... se ne arricchirà essa società; e, caso mai non riuscisse..., la marina perderebbe tutte o le più delle sue anticipazioni»⁵. Le anticipazioni, da quel primo contratto fino al 14 luglio 1888, raggiunsero il totale di 12 milioni⁶. Nel frattempo, erano state varate le nuove convenzioni ferroviarie del 1885 e la tariffa doganale del 1887. Con le prime, lo Stato si accollava le spese di manutenzione del materiale metallico d'armamento e del materiale rotabile, e inoltre le spese di «manutenzione straordinaria» per

F. P. PUGLIESE, *Sulla normazione contrattuale pubblica dopo l'unificazione*, «Quaderni storici», n. 18, 1971, pp. 731-62.

2. Cfr. E. GIRETTI, art. cit., p. 332 e *passim*.

3. Art. cit., pp. 322-24.

4. Cfr. E. GIRETTI, art. cit., pp. 310-11. Sulle origini della Terni, cfr. ora E. GUAITA, *Alle origini del capitalismo industriale italiano: la nascita della «Terni»*, «Studi storici», 1970, pp. 292-312.

5. Citato da F. PAPAFAVA, *Dieci anni di vita italiana (1899-1909)*, Bari. Laterza, 1913, vol. II, pp. 573-74.

6. Cfr. F. PAPAFAVA, *Dieci anni cit.*, vol. II, p. 564.

danni dovuti a forza maggiore⁷. Era quindi una nuova occasione per forniture statali, tanto più che nelle convenzioni era stata introdotta alla chetichella una norma che favoriva l'« industria nazionale »⁸. Con la tariffa doganale protettiva, lo Stato si poneva alla mercé degli aumenti indiscriminati dei prezzi della Terni⁹.

Come è noto, dal 1903 al 1906 lavorò una commissione parlamentare d'inchiesta sulla marina, promossa dal nuovo ministro, l'ammiraglio Mirabello. La relazione, resa pubblica ad aprile, era opera del Franchetti¹⁰. Da essa risultò che l'amministrazione della marina, che si era macchiata di gravi favoritismi alla Terni nella lunga permanenza dei ministri Brin, Bettòlo e Morin a quel dicastero, non aveva ancora rotto definitivamente con i sistemi del passato: cannoni, corazze e proiettili continuavano a essere commessi all'industria italiana nonostante i prezzi più vantaggiosi, e la migliore qualità, dei prodotti americani e tedeschi¹¹. « L'abile Giolitti e il troppo venerando presidente Biancheri hanno strozzato la discussione » alla Camera, rileva il Papafava. La commissione d'inchiesta non ebbe nessuno sbocco politico.

Anche il passaggio allo Stato dell'esercizio ferroviario, avvenuto con legge 22 aprile 1905, venne immediatamente sfruttato come pretesto per nuovi favori alla grande industria. L'art. 11 della legge stabiliva che, di regola, « il Governo commetterà all'industria nazionale le nuove ordinazioni di materiale... Nel caso di collusioni o di altre frodi degli industriali a danno dell'Amministrazione ferroviaria, e quando non sia possibile ottenere dall'industria nazionale prezzi convenienti ed equi, tenuto conto delle condizioni generali del mercato, si potrà... ordinare l'appalto della fornitura all'industria estera »¹². Quest'ultima formula, nella sua genericità ed elasticità, di fatto non sarebbe mai stata operante. I dati forniti da uno specialista di pro-

7. Sulla ripartizione degli oneri e dei prodotti fra Stato e società concessionarie, cfr. l'esauriente articolo di P. MUZZI, *Le convenzioni ferroviarie del 1885 ed i loro effetti nei riguardi dell'esercizio delle strade ferrate italiane*, « Rif. sociale », 1899, pp. 1074 e segg.

8. Cfr. sotto questo profilo le critiche di A. CABIATI, *Sull'ordinamento ferroviario in Italia*, « Riforma soc. », 1903, p. 669.

9. Cfr. E. GIRETTI, art. cit., pp. 341-64.

10. Cfr. G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna* cit., vol. VII, Milano, Feltrinelli, 1974, p. 223.

11. Cfr. F. PAPAFAVA, op. cit., pp. 566-71.

12. Cfr. A. CONTENTO, *Un punto nero nella legge sull'esercizio ferroviario di Stato*, « Giornale degli economisti », 1905, pp. 522-34.

blemi ferroviari come Aldo Contento, professore di economia a Parma, erano di per sé eloquenti. Risultava che i prezzi fatti dalle ditte straniere per le gare più recenti di fornitura di materiale rotabile alle compagnie ferroviarie prima della statizzazione, fossero in media inferiori del 20% a quelli offerti dalle ditte italiane concorrenti¹³.

Le conseguenze del « protezionismo ferroviario » dopo tre anni di esercizio sono esaminate in uno studio di un altro specialista, Nicola Trevisonno. « Lo Stato, con le sfrenate misure protezioniste accordate alle industrie nazionali, per la fornitura di materiale mobile e fisso delle ferrovie, ... ha creato in Italia un artificioso movimento industriale parassitario », che cattura e corrompe frange sempre più consistenti di lavoratori. Così la Federazione italiana degli operai metalurgici, in un convegno da essa promosso a Milano il 12 gennaio 1908, esprimeva il voto « che l'industria italiana sia messa in condizione di poter sostenere la concorrenza dell'industria estera, ... e che anche in questo ramo d'industria [delle costruzioni ferroviarie] così favorita dalla protezione e dall'aggiudicazione dei lavori di Stato siano introdotte clausole a favore dei lavoratori simili a quelle richieste per i lavoratori della costruzione navale »¹⁴. Il più forte sindacato operaio italiano prendeva atto della protezione, ma anziché combatterla, chiedeva per i lavoratori alcune briciole dei profitti che da essa sarebbero derivati al grande capitale.

Il Trevisonno non era soltanto un economista liberista. Simpatizzante delle tesi sull'autogestione operaia fatte proprie dai sindacalisti rivoluzionari, avrebbe veduto con piacere « le ferrovie ai ferrovieri »¹⁵. Sottolineava perciò che il nuovo regime ferroviario non si sarebbe mai volto a vantaggio dei lavoratori delle ferrovie. Mentre i salari erano stati aumentati in misura irrisoria, l'aumento del traffico verificatosi dopo il passaggio dell'esercizio allo Stato aveva costretto il personale (i cui ruoli erano rimasti immutati) a un pesante sopralavoro. L'avventiziato anziché diminuire è salito enormemente (da 18.000 a quasi 37.000 fra il 1903 e il 1907). Tutti insomma gli inconvenienti della gestione privata sono rimasti, aggravati anzi dall'equivoco per cui la gestione statale in sé dovrebbe suonare come una

13. A. CONTENTO, art. cit., pp. 527-32.

14. Citato da N. TREVISONNO, *I primi anni di esercizio ferroviario di Stato*, « Giornale degli economisti », 1908, p. 623.

15. Cfr. N. TREVISONNO, *Il problema ferroviario italiano. Le ferrovie ai ferrovieri*, con prefazione di M. Pantaleoni, Pescara, Casa ed. abruzzese, 1909. Il Trevisonno era allievo del Pantaleoni.

soluzione socialmente più avanzata. Al contrario, rileva il Trevisonno, il passaggio delle ferrovie allo Stato è stato soprattutto un grosso affare delle società concessionarie. « La Società dell'Adriatico, si vuole che abbia sostenuto non pochi sacrifici economici, perché la stampa si decidesse a non avversare il riscatto delle ferrovie ». Del riscatto delle ferrovie « possono rallegrarsi oggi i soli azionisti delle cessate Società, i quali hanno fatto un grosso affare, restando possessori delle proprie azioni che fruttano un annuo sicuro interesse... senza più avere dinanzi lo spettro dell'alea industriale, e senza sentire più pendere sul capo la minacciosa spada di Damocle dei contratti, i quali disponevano che qualora gli utili netti provenienti tanto dalle sovvenzioni e dall'esercizio, quanto dalle costruzioni... superassero, fra interesse e dividendo, il 7,5% lordo..., la metà del sopravanzo sarebbe spettata allo Stato »¹⁶.

Erano critiche forse unilaterali, ma in buona parte fondate. D'altra parte le convenzioni ferroviarie del 1885, con i loro macchinosi controlli e le complicate distinzioni fra le spese a carico dello Stato e quelle a carico delle società, erano all'origine di una situazione difficilmente risolvibile in modo diverso. Ai nostri fini interessa rilevare che fra le preoccupazioni principali dei critici « da sinistra » della nazionalizzazione era quella di una prossima crisi della grande industria favorita dalla legge del 1905, non appena la domanda di materiale ferroviario da parte dell'azienda fosse stata soddisfatta.

Gli anni compresi fra il 1907 e lo scoppio della grande guerra furono certo anni di più lento sviluppo industriale e di difficoltà monetarie e creditizie¹⁷. Tuttavia una crisi del genere temuto dai liberisti non si ebbe, in quanto la domanda statale si mantenne alta per tutto il periodo, specialmente per i prodotti industriali della meccanica e della siderurgia¹⁸. Ancora una volta, si procedette nel derogare alle norme della contabilità di Stato in materia di contratti.

La legge 15 luglio 1907, n. 506, aveva disposto il passaggio allo Stato del servizio telefonico. Cinque anni più tardi, la presentazione di un disegno di riforma di quella legge dava modo al Parlamento di procedere a una discussione non solo circa l'organizzazione della

16. N. TREVISONNO, *I primi anni di esercizio cit.*, p. 646.

17. Sull'argomento, cfr. ora F. BONELLI, *La crisi del 1907. Una tappa dello sviluppo industriale in Italia*, Torino, Fondazione L. Einaudi, 1971.

18. Cfr. F. BONELLI, *Osservazioni e dati sul finanziamento dell'industria italiana all'inizio del secolo XX*, Torino, « Annali della Fond. L. Einaudi », 1968, vol. II, p. 265.

azienda, ma sull'opportunità che, in materia di contratti, venissero superate alcune delle formalità previste dalla legge Magliani. La relazione del ministro delle poste Calissano (tornata del 13 febbraio 1913) prevede in casi « straordinari » il passaggio diretto alla trattativa privata, « omettendo non solo il pubblico incanto, ma anche la gara più ristretta della licitazione »¹⁹. Quanto ai pareri preventivi, essi vengono sottratti al Consiglio di Stato e attribuiti al costituendo Consiglio superiore dei telefoni. Largamente ammesse anche forme di pagamento straordinarie (mandati di anticipazione e a disposizione). Veniva infine costituito un fondo di scorta dell'esercizio telefonico, da versarsi su un conto corrente del Tesoro a credito dell'azienda. Nella replica agli intervenuti nel dibattito, Calissano ribadiva che « scopo della costituzione del Consiglio dei telefoni è di liberare l'azienda da tutti gli inceppamenti, derivanti dalla legge di contabilità dello Stato, applicata ad aziende di carattere industriale ». Nel Consiglio dei telefoni non era però opportuno ammettere un rappresentante dell'industria privata, in quanto un simile provvedimento avrebbe fatto insorgere « una folla di commentatori e critici molto spietati... [che] nella scelta di un determinato rappresentante dell'industria a preferenza di un altro, avrebbero subito veduta l'opera del ministro che vuol favorire piuttosto la casa A che la casa B ». Misura dettata da una giustificata preoccupazione, che però non bastava a far dimenticare tutti i casi ben più macroscopici di collusione fra Stato e capitale privato, rivestiti di esigenze « industriali », o patriottiche, o d'altro genere.

Il 18 ottobre 1912 era stata siglata a Losanna la pace fra l'Italia e l'Impero ottomano, che poneva fine al conflitto libico. Nel disegno di legge per l'approvazione del trattato, Giolitti inseriva il progetto di istituire fra il Tesoro e il ministero delle colonie un conto corrente fino a 50 milioni per l'esecuzione di opere pubbliche (art. 2). « La materiale impossibilità dell'aver già pronto un concreto programma di ordinamento amministrativo e di redenzione economica della recentissima Colonia – spiegava il presidente del Consiglio – non deve trattenere il governo dal richiedere congrui mezzi finanziari per iniziarne l'attuazione appena che se ne vedano disegnando le linee, cosicché l'azione non corra pericolo di essere paralizzata dall'attesa dei fondi ed anzi abbia stimolo dalla loro avvenuta assegnazione »²⁰. Il ministero delle colonie era stato istituito con la legge

19. *Raccolta degli atti cit.*, vol. V, p. 285.

20. *Raccolta cit.*, p. 715.

6 luglio 1912. A parte l'esigenza di procedere con rapidità alla colonizzazione libica, sollevò critiche il fatto che il governo richiedesse una somma di notevole entità senza presentare un programma di spesa. Giustamente osservava Leonida Bissolati che « fino a che la colonia libica non avrà la propria organizzazione amministrativa il Parlamento non può, non deve spogliarsi di quello che è suo diritto e sottrarsi anche a quello che è suo dovere nel controllo delle spese, istituendo non l'autonomia della Colonia, ma l'autonomia del Consiglio dei ministri »²¹. Ma anche da parte conservatrice si mossero obiezioni alla procedura. Sonnino deplorava « la troppa facilità con cui si seguita in ogni occasione a chiedere pieni poteri, anche quando non ve n'è alcuna necessità intrinseca. Sarebbe ora che tornassimo ai metodi più corretti e costituzionali, in modo che la Camera possa normalmente compiere la essenziale sua funzione di sindacato delle spese prima che queste vengano impegnate, e non ne abbia solo notizia a fatti compiuti e in occasione del conto consuntivo ».

Il discorso critico forse più interessante era però quello di Claudio Treves. Per lui, la richiesta dei cinquanta milioni è un tipico esempio di « statolatria coloniale », segno della volontà governativa di « creare la colonizzazione statale per regi decreti ». La spesa statale in Libia, in assenza di prevedibili sbocchi per una autonoma iniziativa imprenditoriale, significa una scelta in direzione del capitalismo di Stato, « il più pessimo [*sic*] di tutti i capitalismi »²². Si sarebbe inoltre creata una « colonia di burocrati e di appaltatori, assoldati dallo Stato ». Giolitti ribatteva che Treves, stranamente per un socialista, auspicava in tal modo una colonia gestita e sfruttata da capitalisti privati; per lui, invece, « non ci sono che due vie: o noi diamo la colonia a una Compagnia delle Indie, o provvediamo per conto dello Stato ».

La discussione, pur nella sua brevità, poneva in luce quello che risulterà essere il carattere più tipico dell'imperialismo italiano. Il capitale privato viene attirato nelle colonie non tanto da obiettive opportunità di investimento, quanto dal miraggio della spesa statale per opere pubbliche²³.

21. *Raccolta cit.*, p. 719.

22. *Raccolta cit.*, p. 721.

23. « Il governo d'Italia deve essere il governo d'Italia e non il consiglio di amministrazione del Banco di Roma », scriveva « L'Unità » di Salvemini alludendo alle pressioni della grande banca per affrettare la colonizzazione della Libia. « Le opere pubbliche devono essere fatte dai privati. Se il paese è naturalmente ricco ... si costituiranno certamente delle società capitalistiche

2. *Lo stratega del capitalismo di Stato: Francesco Saverio Nitti.*

I contratti pubblici sono solo un aspetto del complesso fenomeno della formazione del capitalismo di Stato in Italia. La compenetrazione di interessi privati e poteri pubblici trova la sua più compiuta attuazione a livello finanziario, grazie all'azione di uno statista del valore di Francesco Saverio Nitti.

Non ci pare che sia stata ancora fatta piena luce sull'evoluzione politica dell'economista lucano durante i primi dieci anni del secolo, che lo videro abbandonare l'originaria intransigenza contro i governi del tempo, motivata soprattutto con la critica alla politica verso il Mezzogiorno da essi seguita²⁴, per assumere una posizione sempre più vicina alla maggioranza giolittiana, fino a entrare nel ministero del 1911-14 come titolare del portafoglio di Agricoltura.

Questa conversione politica in un uomo che ancora nel 1907 denunciava il trasformismo come la peggiore piaga della vita politica italiana²⁵ si può in parte spiegare con l'eclettismo e l'empirismo del

private, le quali organizzeranno nel loro interesse la colonizzazione, costruiranno per conto proprio le strade, cercheranno di utilizzare nel miglior modo possibile i loro capitali. Lo Stato italiano non deve fare altro che "lasciar fare, lasciar passare"» (*L'Unità*, *Colonia e madrepatria*, 13 gennaio 1912, ora in *L'Unità di Gaetano Salvemini* cit., p. 301).

24. «Le imposte, mitissime sotto i Borboni, vennero alcune raddoppiate, altre triplicate improvvisamente: molte nuove vennero aggiunte. La vendita tumultuosa dei beni demaniali ed ecclesiastici sottrasse da una parte la moneta, dall'altra determinò il trasferimento di quantità notevole di ricchezza dal Sud al Nord. Masse enormi di debito pubblico furono gittate sul mercato ... Più tardi non pochi governi considerarono il Mezzogiorno ... come un paese adatto a formare maggioranze ministeriali: dopo il 1876 fu dato e fu data soprattutto Napoli in preda alle clientele elettorali che bisognava combattere ... La ricchezza del Mezzogiorno, che potea essere il nucleo della sua trasformazione economica, è trasmigrata subito al Nord» (F. S. NITTI, *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97. Prime linee di una inchiesta sulla tripartizione territoriale delle entrate e delle spese pubbliche in Italia* (1900), ora in «Edizione nazionale delle Opere di F. S. Nitti», *Scritti sulla questione meridionale*, vol. II, Bari, Laterza, 1958, pp. 405 e 421).

25. Cfr. specialmente i giudizi sulla vita politica italiana in F. S. NITTI, *Il Partito radicale e la nuova democrazia industriale. Prime linee di un programma del partito radicale*, Torino-Roma, Soc. tipografico-editrice nazionale, 1907. Dopo aver dipinto il «quietismo» introdotto nella politica italiana dalla Sinistra, il Nitti afferma che in Italia si sente il bisogno di provocare «un sentimento di discordia ... Normalmente solo i popoli forti sono capaci di discordie ... Quando le classi operaie hanno seminato la discordia noi ci siamo occupati di esse» (op. cit., pp. 26-27). Quindi, una nuova composizione delle forze politiche,

Nitti, che caratterizzarono anche la sua fisionomia di scienziato. Nel 1894, fondando con Luigi Roux « La Riforma sociale », ne dettava il programma all'insegna dell'apertura al dibattito e alla libera circolazione di idee, fatto salvo il rispetto della « rigorosità scientifica »²⁶, secondo lo spirito positivistico imperante. Le prime annate del periodico lo vedono in un certo senso ricalcare le orme della serie « germanofila » del « Giornale degli economisti ». Ponderosi studi metodologici si alternano a indagini empiriche su questioni economiche circoscritte²⁷. Nel 1900 entra in redazione il giovane Luigi Einaudi, già ricco dell'esperienza giornalistica sulla « Stampa » oltre che di numerosi studi sulla rivista medesima e sul « Giornale degli economisti »²⁸. Dal dicembre del 1902 al dicembre del 1907 Einaudi (che nel frattempo passa al « Corriere della Sera ») raggiunge Nitti alla direzione, al posto di Roux. Solo nel 1908, quando Nitti lascia la direzione a Einaudi, la rivista assumerà più precisi connotati scientifici e politici, affiancando il « Giornale degli economisti » nelle campagne liberiste e distinguendosi da esso per un maggiore spazio per i problemi di finanza e di economia applicata²⁹.

Non sappiamo quando Nitti abbia conosciuto Giolitti. Nel 1892 il Roux – amico personale dello statista piemontese – scrive a Giolitti presentandogli il ventiquattrenne Nitti come un « feroce stu-

attraverso più definiti indirizzi programmatici. Sul « primo » Nitti cfr. ora G. ARE, *Il pensiero economico di F. S. N. fino al dibattito sulla « conquista della forza »*, « Critica storica », n. 2, 1972, pp. 215-91.

26. Presentazione della « Riforma sociale. Rassegna di scienze sociali e politiche », 1, 1894, pp. 1-12.

27. Cfr. per esempio, gli articoli di G. SCHMOLLER, *L'economia politica: la sua teoria e il suo metodo*, I, 1, 1894, pp. 28-46; 2, pp. 218-38; 3, 337-52; 4, 445-58; G. SALVIOLI, *Contadini e gabellotti in Sicilia nella zona del latifondo*, 1, pp. 67-81; A. WAGNER, *L'economia accademica e il socialismo*, 1896, pp. 317-44; N. COLAJANNI, *L'industria dello zolfo in Sicilia*, 1894, pp. 435-44; Id., *Sui lavoratori delle zolfare in Sicilia*, 1894, pp. 636-60.

28. Il primo scritto di Einaudi sulla « Riforma sociale » è *A favore dei contratti differenziali*, vol. VI, 1896, pp. 407-17. Sul « Giornale degli economisti » Einaudi aveva invece pubblicato *L'esportazione dei principali prodotti agrari dell'Italia nel periodo 1862-1892*, vol. IX, 1894, pp. 1-22; e *La crisi agraria nell'Inghilterra*, vol. XI, 1895, pp. 504-23; 561-606; vol. XII, pp. 54-74; 209-34 (cfr. *Bibliografia degli scritti di L. Einaudi*, a cura di L. Firpo, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1971, pp. 23, 25 e 27).

29. Cfr. le notizie sui vari passaggi di direzione su *La Riforma sociale*, *Indice trentennale 1894-1923*, pp. VII-IX.

dioso », già celebre per il *Socialismo cattolico*, tradotto anche all'estero³⁰. Nell'ottobre del '96, ormai direttore della rivista, il Nitti scrive al Giolitti rievocando i tempi delle « infami battaglie crispine » e chiedendogli una collaborazione per la « Riforma sociale ».

Dichiarata dunque abbastanza presto la sua simpatia per l'uomo di Dronero, Nitti tardò ad accostarvisi politicamente. Ancora nel 1903 scrive al neo-presidente una lettera dal tono ammonitore (e cattedratico), raccomandandogli di « resistere soprattutto alle pressioni dei politicanti del Mezzogiorno », e invitandolo a risolvere i problemi di Napoli sulla base di quanto lui stesso, Nitti, aveva scritto³¹. Eletto deputato nel 1904, è soltanto nel maggio 1906 che indirizza a Giolitti una nuova lettera in cui si definisce « un *outsider*... non seguace di nessuno »³², rinnovando al tempo stesso la propria disponibilità per affrontare la questione meridionale. Fra il 1908 e il 1910 Nitti dedicherà buona parte delle sue energie a criticare la vigente legislazione speciale sul Mezzogiorno e a preparare l'inchiesta sulle condizioni dei contadini in Basilicata e in Calabria³³. Come ministro, invece, il Nitti meridionalista cedette il passo al Nitti fautore dell'intervento statale nell'economia tramite la mobilitazione del risparmio privato, e promuovendo la crescita del « capitalismo di Stato ».

È stato osservato che la battaglia per il monopolio statale delle assicurazioni sulla vita ricollega idealmente Nitti a Quintino Sella,

30. *Dalle carte di Giovanni Giolitti. Quarant'anni di politica italiana*, vol. I, 1885-1900, a cura di P. D'Angiolini, Milano, Feltrinelli, 1962, p. 95.

31. *Dalle carte di Giovanni Giolitti cit.*, vol. II, 1901-1909, a cura di G. Carrocci, pp. 343-44. Gli studi a cui il Nitti si riferiva sono *La città di Napoli* (1902) e *Napoli e la questione meridionale* (1903).

32. *Dalle carte cit.*, vol. II, p. 419.

33. *Inchiesta sulle condizioni dei contadini in Basilicata e in Calabria* (1910), in *Scritti sulla questione meridionale*, vol. IV, 2 tomi, Bari, Laterza, 1968. Le critiche nittiane alla legislazione speciale sul Mezzogiorno erano state delineate anche in *Il partito radicale cit.*, pp. 121 e segg. Cfr. anche il suo discorso alla Camera del 28 giugno 1908, ora in *Scritti sulla questione meridionale cit.*, vol. I, *Saggi sulla storia del Mezzogiorno. Emigrazione e lavoro*, Bari, Laterza, 1958, pp. 534-50. Sulla inchiesta Nitti cfr. il giudizio elogiativo di EINAUDI, *La grande inchiesta sul Mezzogiorno. Diboscamenti, malaria ed emigrazione*, « Corriere della sera », 2 e 22 ottobre 1910, ora in *Cronache economiche e politiche di un trentennio*, vol. III, Torino, Einaudi, 1960, pp. 131-44; e *Mali secolari ed energie nuove. Le conclusioni dell'inchiesta sul Mezzogiorno agricolo*, 12 e 16 agosto 1911, ivi, pp. 359-68. Sul Nitti meridionalista, cfr. M. L. SALVADORI, *Il mito del buongoverno. La questione meridionale da Cavour a Gramsci*, Torino, Einaudi, 1963², spec. pp. 250-64; e le acute notazioni di R. Villari nell'antologia da lui curata, *Il Sud nella storia d'Italia*, Bari, Laterza, 1963, pp. 311-18.

che fondando le casse di risparmio postali intendeva fare dello Stato il banchiere dei piccoli e medi risparmiatori³⁴. È vero, ma non è tutto. Una operazione come quella che il Nitti promosse nel 1912 non aveva soltanto lo scopo di costituire un fondo per le pensioni operaie sottraendo l'assicurazione sulla vita alla logica del profitto privato; essa mirava altresì a concentrare nelle mani dello Stato un formidabile strumento di manovra finanziaria. Luigi Einaudi, che era stato fra i più decisi oppositori del provvedimento difendendo le ragioni delle società colpite³⁵, un anno dopo riconosceva la « grandiosità » del programma, tendente a raggiungere « l'indipendenza finanziaria dello stato, dei comuni, delle provincie, dei consorzi agrari, forestali, di bonifica... i quali per soddisfare agli svariatissimi loro bisogni di credito, dovrebbero essere messi in grado di far a meno di ricorrere a banche, banchieri, risparmiatori privati o stranieri, avendo a propria disposizione i fondi di taluni istituti pubblici di credito »³⁶. Naturalmente, l'economista torinese sottolineava il rischio

34. Cfr. le osservazioni di G. Carocci in *Il Parlamento nella storia d'Italia* cit., p. 437. Con un riferimento al dibattito sulle Casse di risparmio postali fra il Ferrara e il Sella, il Nitti concludeva il discorso alla Camera sul monopolio dell'assicurazione sulla vita (tornata del 29 giugno 1911, ora in *Scritti di economia e finanza*, vol. V, *Saggi economici vari, disegni di legge, discorsi*, Bari, Laterza, 1969, p. 374).

35. Cfr. la serie di articoli raccolta sotto il titolo *Il monopolio delle assicurazioni sulla vita. Calcoli o cabale?*, 13 e 14 aprile, 4 e 5 maggio, 4, 6, 15 e 22 giugno, 1, 5 e 11 luglio 1911, ora in *Cronache economiche e politiche* cit., vol. III, pp. 231-307; e gli articoli *Riassicurazione obbligatoria o monopolio assicurativo o riassicurativo?*, 22 e 28 febbraio 1912, ivi, pp. 394-405. Sulle origini dell'INA cfr. ora A. SCIALOJA, *L'INA e il progetto giolittiano di un monopolio di Stato delle assicurazioni sulla vita*, « Quaderni storici », n. 18, 1971, pp. 971-1027. Come è noto, il progetto nittiano ebbe realizzazione soltanto parziale, perché il monopolio statale non fu mai attuato.

36. *L'assorbimento del risparmio nazionale a pro degli enti pubblici*, 4 ottobre 1913, in *Cronache* cit., vol. III, pp. 562-70. Le norme sulla Cassa depositi e prestiti — che era stata istituita dal Minghetti con la legge 17 maggio 1863, n. 1270 — furono raccolte in testo unico dallo stesso Nitti. Cfr. G. MOLLE - B. VISENTINI, *Codice della banca, della borsa e dei titoli di credito*, Milano, Giuffrè, 1957, paragr. 74. La Cassa nazionale di previdenza era stata istituita nel 1898; le sue funzioni furono allargate nel 1901 e 1906. Per un rapido schizzo di storia degli enti previdenziali, cfr. S. CASSESE, *Aspetti di storia delle istituzioni*, in G. FUÀ (a cura di), *Lo sviluppo economico in Italia* cit., vol. II, pp. 178 e segg. Come ministro del Tesoro nel gabinetto Orlando (ottobre 1917 - gennaio 1919) Nitti proseguì nell'opera di rafforzamento del governo pubblico del mercato monetario creando con il decreto luogotenenziale dell'11 dicembre 1917, n. 1956, « L'Istituto Nazionale per i cambi con l'estero ».

gravissimo che derivava da questo rendere sempre più autonoma la disponibilità finanziaria statale delle forze di mercato. Eppure, la riuscita della mobilitazione economica e finanziaria bellica non si spiega se non si fa riferimento a queste ed altre misure del triennio nittiano.

3. *La mobilitazione economica di guerra e la crescita del controllo statale dell'economia.*

Con la guerra le strutture finanziarie statali, imperniate sui grandi enti pubblici addetti alla raccolta del risparmio privato per i bisogni del Tesoro, ricevettero un ulteriore impulso. Da una parte la Cassa depositi e prestiti, l'Istituto nazionale assicurazioni e la Cassa nazionale di previdenza furono a vario titolo impegnate nel collocamento dei prestiti nazionali³⁷; dall'altra, con la creazione del « Consorzio fra gli istituti d'emissione e gli altri maggiori organi privati del risparmio nazionale » (RD 20 dicembre 1914, n. 1375 con modifiche successive) si volle sovvenzionare l'industria privata mediante anticipazioni su valori garantiti³⁸. Da questo organismo, più noto come Consorzio Sovvenzioni su Valori Industriali (CSVI), nascerà l'Istituto Liquidazioni (1926) e quindi gli organi di salvataggio del 1931-33: IMI e IRI.

Di fronte al grande processo di ristrutturazione degli organi della finanza statale, appaiono modeste le deroghe esplicite alle norme di contabilità operate in quegli anni.

Già il 4 dicembre 1914 il ministro della guerra del nuovo gabinetto Salandra, Vittorio Zupelli, presentava alla Camera un disegno di legge per la conversione di numerosi decreti che autorizzavano le amministrazioni della guerra e della marina a derogare temporaneamente alle norme della contabilità generale. Relatore per l'ufficio centrale del Senato è il sen. Giovanni Cassis (24 marzo 1915). Anche lui spezza una lancia a favore dell'« industria nazionale », anche se è bene che « le ordinazioni siano ripartite fra il maggior numero possibile di ditte ». Bisogna d'altra parte riconoscere che « le nostre norme di contabilità, per quanto riflette gli approvvigionamenti dello Stato sono assolutamente invecchiate. Il sistema delle aste pubbliche è in molti casi inadatto e dannoso. La nostra legge esige troppe forma-

37. Cfr. A. DE' STEFANI, *La legislazione economica della guerra*, Bari, Laterza, 1927, pp. 366-7 e *passim*.

38. A. DE' STEFANI, *op. cit.*, pp. 154-5.

lità... È una legge quasi di diffidenza verso le amministrazioni; queste meritano, per la loro onestà, maggiore fiducia: una maggiore responsabilità unita a una maggiore libertà saranno più utili allo Stato ». L'auspicabile riforma dell'intera disciplina dovrebbe porsi l'obiettivo di « perfezionare quei mezzi che conducano alla sicurezza di acquistare al giusto prezzo: giusto nei riguardi dello Stato, giusto in quello dell'industria nazionale. È mestieri adottare metodi che, in quanto è possibile, si avvicinino a quelli del commercio »³⁹.

Il « giusto prezzo », come insegnano le interminabili dispute canonicistiche, è un ideale ben difficile a tradursi in una determinazione economica. Altra cosa è il prezzo « del commercio », cui il Cassis si riferiva, e cioè il prezzo di mercato; tutt'altro che « giusto », specie in un mercato oligopolistico e protetto come quello italiano.

Sarebbe praticamente impossibile seguire la legislazione di guerra nella sua opera di smantellamento dell'ordinamento contabile del 1883. La legge 1° aprile 1915, n. 424, provvide ad autorizzare le amministrazioni di guerra e di marina a derogare alle norme di contabilità dello Stato in materia di provviste, lavorazioni e trasporto di generi e materiali; e ad autorizzare le medesime amministrazioni a corrispondere acconti su lavori e forniture eseguiti e non definitivamente collaudati. La legge 27 aprile 1915, n. 592 dispose facilitazioni per l'appalto e l'esecuzione di lavori pubblici per conto dello Stato, delle provincie e dei comuni « a sollievo della disoccupazione operaia ». Sono questi soltanto due fra infiniti esempi⁴⁰.

Soprattutto, la guerra provocò una forte spinta alla creazione di nuovi organi e istituti. Anzitutto, nuovi ministeri. Con due regi decreti del 22 giugno 1916 furono istituiti il ministero dell'Industria, commercio e lavoro (per scissione dal ministero di Agricoltura) e quello dei trasporti marittimi e ferroviari; con il decreto luogotenenziale del 5 luglio 1917, il ministero delle armi e munizioni (ma già con un decreto del 9 luglio 1915 era stato istituito un sottosegretariato, dipendente dal ministero della guerra⁴¹). In secondo luogo, un gran numero di comitati, cui vennero deferiti compiti già spettanti ai ministeri oppure (ma non sempre) compiti nuovi. L'importan-

39. *Raccolta di atti cit.*, pp. 755-6.

40. Cfr. A. DE' STEFANI, *op. cit.*, pp. 5, 7 n., 12.

41. Per una storia di questo organo cfr. A. CARACCILO, *La crescita e la trasformazione della grande industria durante la prima guerra mondiale*, in G. FUÀ (a cura di), *Lo sviluppo economico in Italia cit.*, vol. III, spec. pp. 197-212; e A. DE' STEFANI, *op. cit.*, pp. 416-25.

tante decreto luogotenenziale del 2 agosto 1916, n. 926, attribuiva al ministero di agricoltura vasti poteri in materia di «acquisto di merci alimentari e agricole di cui sia difetto nel paese», come pure di requisizioni di merci e stabilimenti («determinando prezzi e compensi di requisizione») e infine di determinazione dei prezzi massimi per la vendita al pubblico. I nuovi organi attraverso i quali il ministero avrebbe svolto le nuove funzioni erano la «Commissione centrale degli approvvigionamenti», con il compito di determinare i prezzi e le condizioni di vendita dei prodotti importati e/o requisiti, e il «Servizio temporaneo degli approvvigionamenti» (di cui facevano parte, oltre a funzionari ministeriali e a rappresentanti delle forze armate, anche «cittadini esperti») con funzioni e competenze estese tanto alla popolazione civile quanto all'amministrazione militare. Parallelamente, presso il ministero dell'industria, commercio e lavoro funzionava, dall'aprile del '18, un «Ufficio temporaneo degli approvvigionamenti e consumi industriali»⁴².

Degli organi tradizionali dell'amministrazione, quello che beneficiò di un maggiore accrescimento di funzioni fu il prefetto. L'organizzazione locale degli approvvigionamenti e dei consumi fece capo a lui.

42. Dal 1917 è dato osservare la tendenza a sottrarre compiti al ministero di Agricoltura a favore di altri dicasteri, come quello degli interni. Per esempio, con decreto luogotenenziale 16 gennaio 1917 n. 76 era stato istituito un Commissariato generale per i consumi alimentari con poteri di acquistare derrate dall'estero. Questo commissariato (che nel giugno dello stesso anno assunse la denominazione di «Commissariato generale per gli approvvigionamenti e i consumi alimentari») passò nell'ottobre sotto le dipendenze del ministero dell'interno, finché nel giugno 1918 fu trasformato in ministero a parte. Cfr. R. BACHI, *L'alimentazione e la politica annonaria in Italia*, Bari, Laterza, 1926, pp. 158, 203, 249 e *passim*. Una critica serrata del funzionamento del sistema annonario durante la guerra (che non tratta però della ripartizione delle competenze fra i vari organi) è il noto libro di U. RICCI, *La politica annonaria dell'Italia durante la grande guerra*, Bari, Laterza, 1939 (in implicita polemica con l'indirizzo autarchico del tempo). Un sostenitore della necessità di predisporre una organizzazione unitaria e accentrata degli approvvigionamenti era stato il Nitti. «Nel Consiglio dei Ministri - scriveva al Boselli l'11 agosto del '17 - bisogna che un piccolo numero di competenti, tre o quattro, riunisca tutti i poteri e proceda rapidamente, con larghe attribuzioni a preparare questo programma di resistenza. Occorre quindi e di urgenza provvedere a un'organizzazione unica degli approvvigionamenti» (Fondazione L. Einaudi, *Archivio F. S. Nitti*). I suggerimenti del Nitti trovarono però un'attuazione incompleta da parte dell'incerto presidente del Consiglio.

La congerie di comitati, di commissioni, di organi esecutivi e di controllo istituiti nel quadriennio bellico – per lo più ricorrendo al decreto legge⁴³ – non soltanto doveva condurre alla paralisi del parlamento postbellico, chiamato a sanzionare in qualche modo tanta legislazione straordinaria; ma soprattutto sviluppò alle estreme conseguenze la tendenza a sottrarre la gestione finanziaria ai suoi organi naturali. Alla fine della guerra, con la chiusura dei conti correnti con il Tesoro, molte spese per approvvigionamenti e trasporti di merci apparvero per la prima volta nei bilanci passivi dei ministeri, fino a raggiungere livelli altissimi⁴⁴. Questo contribuì a consolidare nell'opinione pubblica quella sensazione di sfacelo economico (e politico) da cui doveva trarre vantaggio il fascismo per la sua scalata al potere.

4. *Le commissioni di riforma amministrativa nel dopoguerra: un tentativo di « ritorno all'antico ».*

Di fronte ai gravissimi problemi della smobilitazione dell'economia e dell'amministrazione di guerra, suonano come velleitarie e

43. « Sono ormai più di due anni e mezzo – scriveva il TITTONI all'inizio del 1918 – che il Governo legifera sulle materie più disparate ed estranee alla guerra ... A moltissimi decreti del nostro Governo la ragione dell'urgenza, che solo può giustificarli, manca assolutamente, talché sembrano determinati piuttosto da una ragione di dubbio e di diffidenza verso il Parlamento, dalla preoccupazione che il Parlamento avrebbe deciso in modo diverso se fosse stato chiamato a deliberare » (T. TITTONI, *Rapporti fra il Parlamento e il governo durante la guerra*, in *Conflitti politici e riforme costituzionali*, Bari, Laterza, 1919, pp. 16 e 21).

44. « Sono sempre enormi – rilevava il BACHI nel 1920 – i giri dei fondi presso gli istituti di emissione (e particolarmente presso la Banca d'Italia) per il servizio di cassa relativo alle molteplici gestioni economiche esercitate dallo Stato. Per la sola Banca d'Italia, il conto corrente aperto al Tesoro per i vari servizi di approvvigionamento di derrate, materie prime, armi, ecc. fra il 3 dicembre 1915 (data di apertura) e il 31 dicembre 1919 ha registrato pagamenti per milioni 8.520 e introiti per 7.500,5 con uno sbilancio di 1.019,5; nel 1919 i pagamenti salirono a milioni 3.662,7 e gli introiti a 3.637,4. Lo stesso istituto esercita, mediante conti distinti da quello accennato, il servizio di cassa per le gestioni della carta, delle calzature nazionali, dei manufatti di lana, dei tessuti di cotone, della distribuzione dei tessuti di Stato alle popolazioni bisognose per mezzo dei consorzi granari, del pagamento delle anticipazioni agli armatori di piroscafi già austro-ungarici requisiti dal nostro governo » (R. BACHI, *L'Italia economica nel 1919. Annuario della vita commerciale, industriale, agraria, bancaria, finanziaria e della politica economica*, anno XI, Città di Castello, Soc. ed. Dante Alighieri, 1920, pp. 62-3).

inadeguate le numerose proposte di riforma della pubblica amministrazione e della contabilità di Stato avanzate nel biennio 1918-19. Loro comune denominatore è ancora una volta l'esigenza di snellimento delle procedure di controllo, attraverso una più netta separazione delle funzioni delle ragionerie tanto rispetto all'amministrazione attiva, quanto alla Corte dei conti. Si riprende insomma la linea Tangorra-Abignente, come se la legislazione bellica fosse stata una semplice parentesi da abrogare in blocco senza conseguenze. In effetti, lo « smantellamento delle bardature di guerra » (espressione subito entrata nel linguaggio comune, e che il fascismo abilmente si vanterà di aver tradotto in essere) viene considerata come un problema a sé. Non deve stupire, dunque, che la maggior parte dei progetti postbellici non ebbero seguito, salvo venir ripresi, negli anni seguenti, in un contesto ormai completamente diverso da quello in cui erano stati originariamente pensati.

Nel 1918 pubblicò i suoi lavori un Comitato per la riforma della pubblica amministrazione, istituito nel giugno 1916 per iniziativa dell'associazione impiegati civili di Roma e presieduto dal sen. Oronzo Quarta, procuratore generale della Cassazione romana e presidente della commissione centrale delle imposte dirette⁴⁵. Autore della relazione conclusiva, presentata alla Camera il 5 gennaio 1918, fu Meuccio Ruini. Pochi giorni dopo, con decreto luogotenenziale del 10 febbraio, fu istituita dal ministro del Tesoro Nitti una nuova commis-

45. Per questa e altre notizie e commenti sui progetti di riforma della pubblica amministrazione nel dopoguerra, cfr. E. LOLINI, *Burocrazia*, Quaderni della « Voce », Roma, Soc. an. ed. La Voce, 1919. Il Lolini è un personaggio caratteristico di questa epoca di trapasso. Funzionario del Tesoro, collaboratore dell'« Unità » di Salvemini e De Viti, in quel volume egli esprime l'opinione dei circoli radicali, criticando fra l'altro lo spirito informatore della legge gioiottiana del 1908 sullo stato giuridico degli impiegati, la quale, « partita dal concetto che la violenza e la violazione delle leggi non possa che venire dal basso, ha lasciato indisturbati la violenza e l'arbitrio che scendono dall'alto » (p. 88). Anche il Lolini, come molti del gruppo, si convertì al fascismo. « Le linee fondamentali della riforma burocratica, prospettate in *Burocrazia* — egli scriveva quindici anni dopo — furono accolte nella Relazione dei Gruppi di competenza fascisti per le pubbliche amministrazioni, istituite nel mese di dicembre 1922. Tale relazione, la cui redazione fu affidata allo scrivente, venne presentata al Gran Consiglio del fascismo che l'approvò nella seduta del 17 marzo 1923-I » (E. LOLINI, *Dall'economia classista all'economia corporativa*, Roma, Edizioni dei « Commentari dell'azione fascista », 1934-XII, p. xix). Un'altra opera del Lolini, *Per l'attuazione dello Stato fascista*, Firenze, Vallecchi, 1928, aveva avuto l'onore di una prefazione di Giovanni Gentile.

sione presieduta dal sen. Giovanni Villa, avvocato generale dello Stato e futuro vicepresidente del Consiglio con Orlando dal gennaio al giugno 1919. Di questa commissione facevano parte, fra gli altri, il consigliere delegato dell'Istituto nazionale assicurazioni prof. Alberto Beneduce, il consigliere della Corte dei conti e alto funzionario dell'amministrazione bellica Vincenzo Giuffrida (l'uno e l'altro assai vicini al Nitti), l'industriale e futuro sottosegretario alle armi e munizioni Ettore Conti, il professore di diritto amministrativo Oreste Ranelletti, l'altro professore nonché sindaco di Napoli Enrico Presutti⁴⁶, e il ragioniere dello Stato Paolo Bernardi. Il progetto della commissione faceva proprie molte delle proposte Abignente, come quella di elevare tutto il personale della Corte alla dignità di magistratura, di introdurre i ruoli aperti nelle carriere burocratiche, di rendere obbligatorio per la Corte di rivedere i rendiconti di tutti i funzionari delegati prima di procedere alla parificazione del rendiconto consuntivo. Invariati restavano i compiti della Ragioneria generale.

Mentre la commissione Villa proseguiva i suoi lavori, entrava in funzione una commissione per i miglioramenti economici al personale. Composta di sette membri – e perciò chiamata la « commissione

46. Le idee del Presutti in materia di controllo finanziario sono chiaramente esposte in un suo articolo del 1922. Fra il ministero del Tesoro e i dicasteri « di spesa » si è creata una reciproca diffidenza che deriva da un meccanismo di controllo della spesa pubblica totalmente illogico. Dovrebbe esservi una « graduatoria » delle proposte di spesa da stabilirsi in sede di consiglio dei ministri, unica sede politica adatta a pronunciare un « giudizio comparativo sul grado di utilità » delle singole spese. Invece le proposte vengono fatte dai singoli ministri alla spicciolata, senza preoccuparsi della situazione finanziaria; dal canto suo il ministro del Tesoro è portato a servirsi dei suoi poteri in modo indiscriminato, se non arbitrario. È la conseguenza, del resto, del fatto che non esiste un bilancio unico per tutti i ministeri, ma tanti singoli bilanci da approvarsi con leggi separate. Molto originale è la proposta avanzata dal Presutti per rendere operante il sindacato parlamentare sulla spesa. L'autore propone che si ritorni al bilancio unico per le sole spese obbligatorie; per tutte le altre, dovrebbe essere stabilita la sospensione della loro esecuzione, finché in giugno, alla vigilia cioè del nuovo esercizio finanziario, si esaminerebbe un progetto di legge « col quale si determinerebbe quali delle leggi già approvate ed importanti direttamente o indirettamente la spesa dovrebbero avere esecuzione con l'inizio dell'esercizio ». A questo punto si avrebbero tutti gli elementi per fissare una scala di priorità, e una vera collaborazione fra Parlamento e governo sarebbe così stabilita (cfr. E. PRESUTTI, *Il controllo parlamentare finanziario*, « Rivista di politica economica », XII, fasc. X, 1922, pp. 537-43).

dei sette » – fu presieduta dall'on. Vito Nicola De Nicolò⁴⁷; anche di essa faceva parte Oreste Ranelletti. Fra l'altro, essa propose l'istituzione di un « fondo di cointeressenza » uguale al 10% dello stanziamento della spesa di ogni ufficio, allo scopo di fornire incentivi agli impiegati abolendo il lavoro straordinario. Non si prendevano invece misure per superare le barriere retributive fra impiegati centrali e periferici.

L'interesse di Francesco Saverio Nitti per i problemi della burocrazia risaliva ad anni remoti⁴⁸. Tuttavia, il progetto da lui presentato come presidente del Consiglio il 12 settembre 1919, risulta più che altro una ripresa di idee altrui. Esso si proponeva di adattare il sistema delle scritture contabili al fenomeno della crescita numerica delle amministrazioni controllate, mediante l'istituzione presso di queste di appositi uffici distaccati della Corte, « sull'esempio dei già esistenti uffici di riscontro presso la Direzione generale del debito pubblico, l'amministrazione della Cassa depositi e prestiti e degli istituti di previdenza e la Direzione generale delle ferrovie dello Stato »⁴⁹. Il riscontro (questa è la maggiore novità) avrebbe dovuto avvenire direttamente sulle scritture delle ragionerie centrali, evitando ogni duplicazione. Era la proposta avanzata dal Luzzatti al congresso nazionale dei ragionieri del 1911, che abbiamo in precedenza ricor-

47. Nel volume di P. CALANDRA, *Parlamento e amministrazione* cit., a p. 353, la presidenza di tale commissione è erroneamente attribuita al De Nicola. Delle conclusioni raggiunte dalla commissione si occupò Luigi Einaudi, che a proposito della tabella degli stipendi allegati alla relazione, osservava che « i due quinti sono occupati dagli stipendi dei ragionieri ». La colpa era della « mania del controllo ... Nessuno nega che una delle due maniere con cui si ristabilisce l'equilibrio nel bilancio sia di spendere bene; ma nessuno può illudersi di ottenere lo scopo moltiplicando, raddoppiando, triplicando i controlli, alla periferia, al centro, al tesoro, alla corte dei conti » (*Tabelle di stipendi e gonfiamento di organico*, 27 maggio 1919, ora in *Cronache economiche e politiche* cit., vol. V, pp. 237-8). Era un rilevare, ancora una volta, la mancanza di connessione fra riforma del pubblico impiego e riforma generale dell'amministrazione.

48. Anche la burocrazia sembrava confermare al Nitti la validità della sua tesi della spoliazione del Sud da parte del Nord. « La massa degli impiegati, ... al contrario di ciò che si dice, è stata finora sempre dell'Italia settentrionale e della centrale; l'Italia meridionale e la Sicilia hanno avuto sempre nell'amministrazione dello Stato un'importanza scarsa ». In particolare, gli alti gradi dell'amministrazione finanziaria centrale erano occupati per il 49,3% da settentrionali, per il 26,3 da funzionari dell'Italia centrale e per il restante da meridionali (cfr. F. S. NITTI, *La burocrazia di Stato in Italia. Quali regioni danno un maggior numero d'impiegati?*, « Riforma soc. », 1900, pp. 463 e 472-5).

49. *Raccolta di atti* cit., vol. VI, parte II, p. 189.

dato. Anzi, del Luzzatti vengono riprese le testuali parole (senza però citarlo!). Delle reazioni dello statista veneziano di fronte al rilancio delle sue proposte nulla sappiamo.

Nitti si diceva convinto che simili provvedimenti avrebbero reso disponibile buona parte del personale della Corte dei conti e della direzione del Tesoro, in modo da impiegare il primo alla revisione delle contabilità arretrate, il secondo al servizio dei prestiti di guerra. Neppure il progetto Nitti-Schanzer, che pure aveva raccolto autorevoli consensi⁵⁰, si tradusse in legge.

Il 15 giugno 1920 Giovanni Giolitti formava il suo ultimo ministero, in cui accanto a sperimentati luogotenenti (Tedesco e poi Facta alle finanze; Peano ai lavori pubblici) presero posto uomini che si erano affermati in parte almeno al di fuori dell'orbita giolittiana, come Filippo Meda (Tesoro), Giulio Alessio (industria e commercio) e Arturo Labriola, che viveva la sua giornata di socialista riformista come ministro del lavoro e della previdenza sociale⁵¹.

I primi mesi del ministero furono occupati da problemi economici e politici di tale gravità, che ogni impegno di riforma dell'amministrazione e del controllo finanziario fu di necessità accantonato⁵². Soltanto il 23 novembre del 1920 Giolitti presentò alle Camere il progetto di nomina di una commissione parlamentare d'inchiesta sull'ordinamento e il funzionamento delle amministrazioni centrali e sulle condizioni del personale. Questa veniva insediata il 16 marzo

50. Al progetto plaudiva Einaudi, che ne suggeriva l'approvazione per decreto, «posto che dei duecento funzionari, che esso metterebbe in libertà, vi è urgente bisogno per liquidare le contabilità di guerra, le pensioni militari e per amministrare i buoni del tesoro» (*Ridurre i gradi intermedi*, 23 settembre 1919, in *Cronache* cit., vol. V, p. 419).

51. Il ministero del lavoro e della previdenza sociale era stato istituito con regio decreto 3 giugno 1920, n. 700.

52. Luigi Einaudi scrisse una serie di articoli di commento alla politica economica del governo Giolitti, all'inizio non sfavorevoli, poi via via più critici, fino a parlare di «timidezza e ciarlataneria» a proposito di essa (*Politica timida e illusoria*, 3 agosto 1920, in *Cronache* cit., vol. V, p. 773). Le pagine più dure contro lo statista di Dronero, Einaudi le scrisse a commento del famoso discorso dell'ottobre del '19 (*Il commento della farmacia di villaggio*, 17 ottobre 1919, in *Cronache*, vol. V, pp. 468-75). Solo nel febbraio del '21 Einaudi riconobbe un merito politico al governo Giolitti, quello di «aver risolto le due questioni più gravi del momento, quella adriatica e quella del pane» (*Ed ora all'opera!*, 24 febbraio 1921, in *Cronache* cit., vol. VI, p. 45). Si riferiva, naturalmente, all'abolizione del prezzo politico del pane, decisa dal Giolitti con la legge 27 febbraio 1921.

1921. Era presieduta dal senatore Giovanni Cassis e composta di nove deputati e nove senatori; ne facevano parte, tra gli altri, il Tangorra, il Tedesco, il Rota e il Cocco-Ortu⁵³. Il suo primo rapporto (18 giugno 1921) raccomandava al governo di chiedere la delega legislativa per l'attuazione della riforma, suggerendo però che si mantenessero distinti i problemi del decentramento amministrativo (il quale doveva essere maggiormente esteso, a parere della commissione) da quelli dell'autonomia vera e propria, il cui ampliamento era invece giudicato dannoso. Sulla base di queste indicazioni, il parlamento votò la delega con la legge 13 agosto 1921, n. 1080, allorché al Giolitti era ormai succeduto il gabinetto Bonomi. Il rapporto generale fu presentato il 10 settembre.

La commissione Cassis aveva concentrato il proprio studio sulla riforma dei controlli preventivi, che avrebbero dovuto essere sottratti alla Corte dei conti e affidati alle ragionerie centrali, nel presupposto che in questa fase del procedimento di spesa « l'amministrazione *debba* trovare nel proprio seno i mezzi di controllare se stessa ». Le ragionerie centrali dovevano continuare a dipendere dai singoli ministeri. Quanto alla Ragioneria generale, si denuncia il fatto che « essa si è assunta un vasto compito che turba l'opera delle ragionerie centrali », perché « la tutela della situazione finanziaria è diventata per essa un'opera di controllo sull'azione amministrativa e sulla valutazione dei bisogni di ciascun ministero, un'opera non suffragata da nessuna competenza »; mentre « la vigilanza delle scritture contabili » tenute dalle ragionerie ministeriali « si è trasformata in un vero e proprio sindacato sull'opera delle ragionerie »⁵⁴. Insolita durezza di linguaggio, probabilmente ispirata dal Tangorra, le cui tesi fondamentali vengono riprese nel progetto: ritornare, insomma, alla lettera della legge del 1869, restringendo le funzioni della Ragioneria generale al riassunto delle scritture, evitando per quanto possibile di attribuirle compiti di sindacato sull'amministrazione attiva e di supervisione sulle ragionerie ministeriali.

53. Cfr. Ministero del Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, *La Ragioneria generale dello Stato, 1869-1969*, Roma, 1969, p. 116. Il testo della relazione al disegno di legge per la nomina della commissione e un commento dei suoi lavori e del dibattito parlamentare è in Camera dei Deputati, Segretariato generale, *Le inchieste parlamentari e governative sul problema della burocrazia nel primo dopoguerra italiano*, Roma, 1969, pp. 43-147 e 167-75.

54. Brani riportati in *La ragioneria generale dello Stato* cit., pp. 125-26.

Nel frattempo proseguiva i propri lavori un'altra commissione – stavolta semplicemente consultiva – essa pure insediata sotto Giolitti dal medesimo Bonomi nella sua qualità di ministro del Tesoro. I criteri ispirativi di questa commissione, presieduta dal sen. Zupelli, erano nettamente divergenti da quelli della commissione Cassis-Tangorra. Essa proponeva il decentramento degli uffici della Corte dei conti in modo da permetterle un più efficace riscontro preventivo, il quale sarebbe avvenuto in base alle scritture delle ragionerie ministeriali⁵⁵. Era di nuovo un riproporre la linea Luzzatti-Nitti; ma ancora una volta, senza successo.

5. *Il liberismo amministrativo del primo fascismo: Mussolini chiede i pieni poteri per la riforma amministrativa.*

Che il primo biennio del governo Mussolini sia stato caratterizzato dalla volontà del fascismo di presentarsi come l'erede, anziché l'eversore, di programmi economici e amministrativi rimasti in sospeso nei trascorsi governi « demoliberali » è ben risaputo. « Non sono ahimè i programmi che difettano in Italia, sibbene gli uomini e la volontà di applicare i programmi. Tutti i problemi della vita italiana, tutti dico, sono già stati risolti sulla carta: ma è mancata la volontà di tradurli nei fatti. Il Governo rappresenta oggi questa ferma e decisa volontà »⁵⁶. Nel « discorso del bivacco » c'era posto per questa non banale considerazione.

Non a caso uno dei primi atti del nuovo ministero fu quello di richiedere i pieni poteri per la riforma tributaria e amministrativa. Sulla medesima richiesta era naufragato l'ultimo gabinetto Giolitti alla fine del giugno 1921⁵⁷. Si trattava dunque, per Mussolini, di

55. Un resoconto (per la verità non sempre limpidissimo) dei lavori di questa commissione è in P. CALANDRA, op. cit., pp. 370 e segg. Un elenco dei provvedimenti governativi in esecuzione della legge è in R. SPAVENTA, *Burocrazia, ordinamenti amministrativi e fascismo*, con prefazione di A. De' Stefani, Milano, Treves, 1928, pp. 21-4.

56. Discorso del 16 novembre 1922, in B. MUSSOLINI, *Discorsi*, scelti da B. Giuliano, Bologna, Zanichelli, 1938, p. 19.

57. Cfr. G. GIOLITTI, *Memorie* cit., pp. 612-4; e ora P. CALANDRA, op. cit., p. 370. Giolitti non ebbe un vero e proprio voto di sfiducia, ma conseguì una maggioranza giudicata troppo ristretta sul programma di politica estera. Tuttavia – osservava Einaudi – « sebbene l'on. Giolitti si sia dimesso sul voto per la politica estera, è probabilissimo che si sarebbe dovuto dimettere poco dopo, quando si fosse dovuto venire al voto sul progetto della burocrazia. La commissione parlamentare [che esaminò il progetto], composta di popolari, chiedeva

dimostrare la propria capacità di raccogliere l'eredità del decrepito liberalismo, cui si rimproverava cronica incapacità nel saper realizzare i propri stessi programmi. Il giorno successivo al ricordato discorso, il 17 novembre 1922, Mussolini presenta alla Camera il disegno di legge per i pieni poteri: un atto che rappresenta probabilmente uno dei suoi primi capolavori politici. Nella relazione, egli evita volutamente di compiere un bilancio dei precedenti tentativi di riforma amministrativa e tributaria, come pure di indicare le linee entro cui si sarebbe mosso. Il suo è un discorso esclusivamente politico, dal trasparente tono dell'*ultimatum* e del ricatto. L'ora presente è grave: « Lo Stato è in crisi; crisi non soltanto finanziaria, ma soprattutto di volontà, di potenza, di prestigio politico, Anzi, le stesse difficoltà del bilancio non sono che un aspetto e una conseguenza del progressivo indebolimento dell'autorità dello Stato ». Dopo aver promesso che l'uso dei pieni poteri permetterà al governo di « risolvere a un tempo il problema finanziario e quello politico » liberando lo Stato dal carico di funzioni che gli sono estranee, il presidente del Consiglio illustra il disegno di legge, che si compone di tre brevi articoli. Il termine per il rendiconto al Parlamento dell'uso delle facoltà conferite al governo era fissato al marzo 1924.

La commissione della Camera incaricata dell'esame del disegno (composta dal presidente Salandra, e dagli onorevoli Matteotti, Bertone, Bonomi, Colosimo, De Nava, Fera, Lazzari, Paratore) presentò il 21 novembre due distinte relazioni. In quella di maggioranza, Salandra definisce « degna di conforto e di ammirazione la fede, che il Governo dimostra, di portare a compimento l'opera immane in

che i pieni poteri del governo fossero limitati dal voto consultivo di una commissione di senatori e deputati; ma alla richiesta pare che l'on. Giolitti si fosse perentoriamente opposto ». Einaudi rilevava poi che, se da una parte la richiesta dei pieni poteri da parte di un governo che si era proclamato ossequioso della volontà del parlamento « aveva uno strano sapore », dall'altra « bisognava riconoscere che molti deputati *avevano* preso ombra non per amore delle teorie della divisione dei poteri, ma per il timore di non riuscire così a impedire la riforma burocratica auspicata a fior di labbra » (*I pieni poteri al governo per la riforma burocratica*, 29 giugno 1921, in *Cronache*, vol. VI, p. 227). Il Calandra (op. cit., p. 375 n.) riproduce questo brano mutilandolo e interpretandolo come una critica nei confronti di Giolitti, anziché del parlamento, ostile a una vera riforma della pubblica amministrazione. Lo stesso Einaudi, esaminando i risultati della delega ottenuta dal successore di Giolitti, Bonomi, con la legge 13 agosto 1921, constatava con rammarico che l'uso che ne era stato fatto andava a vantaggio esclusivo della burocrazia (*L'insuccesso fatale della riforma burocratica*, 11 febbraio 1922, in *Cronache* cit., pp. 543-6).

tredici mesi»; per cui « non può non deve... la Camera opporgli contrasti e limitazioni », anche perché non si deve dimenticare che « il Governo... è surto per un non disconoscibile atto di volontà del Paese, sanzionato, con l'intuito politico che è nel genio della stirpe, dalla necessaria investitura del Sovrano e dal largo ed esplicito voto di fiducia della Camera stessa »⁵⁸. Al Salandra sarà certamente sembrato di rivivere il « maggio radioso » del 1915.

Anche il relatore di minoranza Giacomo Matteotti aveva chiaro il problema, sia pure da opposte sponde. Non era una cosa eccezionale in sé che un governo chiedesse una delega, anche ampia, per realizzare determinate riforme. Erano piuttosto le motivazioni addotte in questa circostanza a generare il sospetto circa l'esistenza di un secondo fine, quello di svuotare – con il consenso del Parlamento – i poteri di sindacato delle assemblee. La verità è che « il disordine amministrativo ed economico attuale non tanto dipendono da difetti del Parlamento, ma *traggono inizio proprio dal momento in cui il Parlamento cessò di funzionare normalmente*, e la legislazione, anziché conforme alle norme costituzionali, fu tutta affidata, dalla dichiarazione di guerra in poi, al potere esecutivo, all'alta burocrazia e alle altre forze che sulle prime due hanno agito... È allora più che mai strano che, proprio nel momento in cui il Parlamento ha ripreso in parte il suo funzionamento, ricominciata la discussione dei bilanci, ristabilito il severo controllo della sua Commissione di finanza, proprio ora il governo arresti il ritorno alla normalità e ci riporti alla nefasta legislazione per decreto »⁵⁹. Nel primo discorso di Mussolini alla Camera (21 giugno 1921) il futuro duce aveva ammonito che « se si voleva salvare lo Stato, *si doveva* abolire lo Stato collettivista e tornare allo Stato manchesteriano »⁶⁰; ora, Matteotti si domanda se questa sia ancora l'idea del governo; se esso ritenga « funzioni... da abbandonare... quelle delle assicurazioni contro la disoccupazione e la malattia, le leggi protettrici del lavoro, i sussidi alla marina mercantile, alle bonifiche, alle strade, ai ponti, alle costruzioni edilizie, agli impianti telefonici, ecc. »; se questa era la strada che il governo intendeva battere, allora bisognava rendersi conto che se ne sarebbe avvantaggiata soltanto la speculazione di « certi gruppi capitalistici e bancari, che non sono i più noti per disinteressato patriottismo ».

58. *Raccolta cit.*, vol. VI, parte III, pp. 4-5.

59. *Raccolta cit.*, pp. 7-8; il corsivo è nel testo.

60. Passo citato da E. Rossi, *Padroni del vapore e fascismo*, Bari, Laterza, 1966, pp. 37-8.

Al Senato, la discussione fu vivace e animata. Achille Loria pronunciò un intervento a lui congeniale, dichiarando che avrebbe appoggiato il governo purché questo avesse preso esempio da... Lenin. Solo così avrebbe dimostrato «l'enorme dedizione che oggi si compie ai suoi piedi. È forse infatti la prima volta nella nostra storia nazionale che si assiste allo spettacolo di un Parlamento che si suicida abdicando alle sue prerogative secolari... Ora è necessario che il dolore di questo sacrificio trovi un corrispettivo luminoso nei benefici delle feconde restaurazioni. E solo a tal patto quest'ora preagonica della sovranità parlamentare potrà essere un giorno acclamata dalle benedizioni riconoscenti dei nostri successori»⁶¹.

Al cinismo (ma anche al tono di realistica profezia) del Loria seguiva il dotto distacco di Luigi Einaudi, che ammoniva il governo a tenersi lontano «dal principio dell'uguaglianza, inteso come uguaglianza formale», nel procedere alla riforma tributaria; e a tutelare invece il principio che il risparmio non va tassato (mentre è ammissibile la tassazione «di quei salariati il cui salario supera il minimo necessario per l'esistenza»⁶²). Prendeva poi la parola il ministro del Tesoro Tangorra. «Come mai la burocrazia rimane tale e quale?». Per il ministro, «si tratta di una questione di metodo». Date le resistenze provenienti dagli interessi minacciati da una riforma radicale della pubblica amministrazione, «il concetto di poteri eccezionali nelle mani del Governo per risolvere questo problema è un concetto che si presenta naturalmente»; tanto più oggi, con un governo che «si propone di semplificare lo Stato, di ridurre lo Stato a una struttura assai più semplice»⁶³.

Anche per il senatore Zupelli, presidente della Commissione Bonomi precedentemente ricordata, gli ostacoli alla riforma della pubblica amministrazione provengono anzitutto dall'amministrazione stessa. «Magari si potesse infondere nella massa degli impiegati quello stesso sentimento di altruismo che voi, on. Mussolini, avete saputo infondere nei vostri eroici squadristi!». Purtroppo la burocrazia è refrattaria al «gesto eroico esteticamente bello». Gli altri ostacoli alla riforma provengono da «resistenze locali con ripercussioni elettorali e conseguenti pressioni parlamentari», oltre che da «resistenze sindacali minaccianti scioperi bianchi e rossi». Questi due ordini di

61. *Raccolta cit.*, p. 148.

62. *Raccolta cit.*, p. 152.

63. *Raccolta cit.*, p. 173.

resistenze – prevedeva da buon profeta l'oratore – « saranno da questo governo superati senza esitazione ».

Il testo del progetto governativo divenne la legge 3 dicembre 1922, n. 160. Quello che era stato negato a Giolitti, nonostante i lavori di una apposita commissione parlamentare, si concedeva a Mussolini senza neppure obbligarlo a rendere espliciti i sommi capi dell'azione che il governo intendeva perseguire. Nel dibattito parlamentare, infatti, i fascisti si astennero dall'intervenire, lasciando agli esponenti della vecchia *élite* liberale – « rigenerata » dal nuovo clima politico – quasi l'onere dell'esegesi delle volontà del ministero.

6. *Quel che cade e quel che resta delle « bardature di guerra ».*

La fiducia dei liberisti si rivelò tuttavia ben risposta. Il nuovo governo riuscì a smantellare le « bardature di guerra » compiendo celermente l'opera faticosamente iniziata da Nitti e Giolitti, e attribuendosi con facilità l'intero merito dell'operazione.

Come sappiamo, la legislazione bellica era farraginosa e talvolta incoerente. Tuttavia, l'esperienza economica della guerra aveva impresso soprattutto in alcuni alti funzionari una mentalità totalmente nuova, e non facile ad estirpare: la mentalità del pianificatore pubblico dell'economia, del « ministro collettivista della produzione », come Luigi Einaudi scriveva preoccupato nel 1919, con trasparente parafrasi del celebre scritto del Barone⁶⁴. Il fascismo era chiamato dunque

64. Un esempio di mentalità statalistica e « dirigistica » (come oggi si direbbe) era rappresentato, secondo Einaudi, da Vincenzo Giuffrida. Questi era stato commissario all'emigrazione presso il ministero degli esteri (1908-10); poi direttore generale del Tesoro nel 1917 (ministro il Nitti); quindi direttore generale del ministero dell'industria, commercio e lavoro (istituito il 22 giugno 1916); nel 1919 direttore generale del ministero per gli approvvigionamenti e consumi alimentari (istituito il 22 maggio 1918). Nel 1919, appunto, Einaudi denunciava il sempre più esteso ricorrere a « contingentamenti, commissioni di ripartizione, accertamenti di costi, associazioni di fabbricanti, giunte ministeriali, subcomitati di industriali e di organizzatori di consumatori » come l'applicazione su larga scala di « una vecchia idea dell'on. Nitti, manifestata fin da parecchio tempo prima della guerra, resa canone di governo dal Giuffrida, il quale durante la guerra volle essere il vero e l'unico regolatore dell'economia italiana. È un'idea spiccatamente tedesca, di un tedeschismo cattivo stile, che condusse quel paese alla rovina » (*Disciplina degli approvvigionamenti*, 8 luglio 1919, in *Cronache*, vol. V, p. 281). Altrove, Einaudi esprimeva suo malgrado ammirazione per il Giuffrida, « il rappresentante tipico, il più forte e volitivo di tutta una falange di funzionari venuti su dalla guerra, che ... fermamente credettero di aver salvato il paese, di aver fatto tutto, di

a raccogliere l'appello, per cinque anni pronunciato invano dai liberali, a mandare a casa i «padreterni», cioè gli alti funzionari (e gli uomini politici) che avevano coperto responsabilità economiche durante il conflitto e la cui permanenza negli uffici suonava in contraddizione con ogni impegno di ripristino dei meccanismi di mercato⁶⁵.

Un simile appello venne raccolto soltanto per metà. Vennero, è vero, aboliti enti e organi ormai inutili; ma soprattutto si procedette a sottrarre al controllo parlamentare le varie gestioni di guerra, risolvendo ogni cosa a livello di esecutivo.

Esemplare in proposito è la vicenda del comitato interministeriale creato con decreto luogotenenziale del 16 novembre 1918 per «promuovere e coordinare l'azione delle varie amministrazioni statali per il passaggio dallo stato di guerra allo stato di pace». Esso era presieduto dal ministro del Tesoro, e ne facevano parte i ministri della guerra, della marina, delle armi e munizioni, dei trasporti, dei lavori pubblici e dell'industria. Tale comitato aveva il potere di disporre la rescissione, sospensione, proroga, ecc. dei contratti in corso fra l'amministrazione statale e i privati per forniture, opere e lavori dipendenti dallo stato di guerra. Suoi organi erano una giunta esecutiva e un collegio arbitrale.

Il governo Giolitti nominò con legge 19 luglio 1920, n. 999, una commissione parlamentare di inchiesta con l'incarico: a) di «accertare gli oneri finanziari risultanti a carico dello Stato, per spese dipendenti dalla guerra, e le modalità della loro erogazione»; b) di «procedere alla revisione dei contratti, delle commesse, delle indennità

aver frenata la speculazione, di avere tenuti a freno i prezzi... Nella Russia di Lenin esiste un grande commissariato dell'economia nazionale... Giuffrida sogna il ministero della produzione, di cui egli sarà il capo e che regolerà tutta l'economia del paese» (*Il delirio del comando e la corsa alla rovina. A proposito del fenomeno Giuffrida*, 26 dicembre 1919, in *Cronache*, vol. V, pp. 532-40). Negli anni Trenta il Giuffrida si avvicinò al fascismo. Morì nel 1940. Circa i rapporti fra Giuffrida, Beneduce e Nitti, cfr. la prefazione di quest'ultimo a V. GIUFFRIDA, *Problemi di ieri e di oggi*, Roma, Ed. della Bussola, 1945.

65. «A Roma spadroneggia un piccolo gruppo di padreterni i quali... ignorano in special modo la verità fondamentale: che ognuno di noi deve confessarsi ignorante di fronte al più umile produttore, il quale rischia lavoro e risparmio nelle sue intraprese... Bisogna licenziare questi padreterni orgogliosi... Ognuno ritorni al suo mestiere... Industriali e operai sono capaci di intendersi tra di loro e si sono intesi anche di recente, come si fa fra gente che lotta e che rischia» (*Licenziare i padreterni*, 1° febbraio 1919, in *Cronache*, vol. V, p. 49).

di requisizione e di espropriazione, dei compensi attribuiti in sede di sistemazione dei contratti di guerra, dei provvedimenti relativi alla alienazione del materiale bellico, ecc. ». Alla commissione venne in seguito annesso un collegio arbitrale.

Di lì a poco, con la legge 7 agosto 1920, n. 1093, lo stesso Giolitti sopprimeva la giunta esecutiva del comitato interministeriale e ne trasferiva le funzioni a un « Comitato liquidatore delle gestioni di guerra », presso la Ragioneria generale dello Stato. Le funzioni di questo nuovo organo vennero definite con un decreto del 12 agosto del ministro del Tesoro Meda.

Il problema dei rapporti fra questi organi che avevano funzioni in parte sovrapposte e concorrenti venne risolto dal ministro Bonomi, con la soppressione del comitato interministeriale, che ormai si limitava a sorvegliare le operazioni compiute dal comitato liquidatore. Però restava in vita la commissione parlamentare creata nel 1920. Il decreto 16 febbraio 1923, n. 294 (emanato dal governo Mussolini in virtù dei pieni poteri) sciolse anche la commissione affidando le indagini da questa non condotte a termine entro il 31 dicembre 1922 al comitato liquidatore, che restava in tal modo padrone del campo, al riparo di ogni controllo parlamentare. Finalmente, con il decreto 23 febbraio 1924, n. 234, anche il comitato liquidatore fu sciolto, e tutte le attribuzioni inerenti alla liquidazione delle gestioni di guerra tornarono agli organi normali dell'amministrazione finanziaria. La « normalizzazione » era ormai un fatto compiuto⁶⁶.

Il concetto di « bardature di guerra » non si riferiva soltanto alla legislazione immediatamente collegata alla congiuntura bellica e alle sue necessità economiche e amministrative. L'etichetta venne abilmente estesa a numerose misure di politica sociale che erano state promosse dagli ultimi governi liberali. In un suo utilissimo studio sulla politica finanziaria del 1923-24, Lello Gangemi mette bene in evidenza il legame di continuità fra « bardature » come l'avocazione dei profitti bellici, la nominatività dei titoli, le otto ore di lavoro, la legge sul latifondo, il controllo operaio, la proroga dei contratti agrari, varati nel dopoguerra, e la « demagogica » legislazione giolittiana dell'anteguerra, dalla nazionalizzazione delle ferrovie al monopolio statale dell'assicurazione sulla vita⁶⁷. Le une e le altre

66. Il testo del decreto del 1923 è in *Raccolta cit.*, vol. VII, parte II, pp. 23-6. La relazione De' Stefani al decreto del 1924 è in *Raccolta cit.*, pp. 97-100.

67. Cfr. L. GANGEMI, *La politica economica e finanziaria del governo fascista nel periodo dei pieni poteri*, Bologna, Zanichelli, 1924, p. 7.

erano condannate dall'economista fascista come tendenti a « dissipare il capitale confiscando i patrimoni per darli ad amministrare allo Stato, cattivo amministratore ».

Il nuovo governo non perse tempo. Con decreto del 10 novembre 1922, n. 1431 venne soppressa la nominatività. Con decreto del 20 aprile 1923 veniva riammessa la concorrenza nel settore delle assicurazioni sulla vita, mentre l'INA venne riordinata con apposito decreto del 31 ottobre 1923, n. 2523. I salari degli operai addetti a servizi e stabilimenti dello Stato, delle provincie, dei comuni, e degli enti e società esercenti ferrovie, tranvie e linee di navigazione vennero sottoposti (con decreto 16 dicembre 1922, n. 1660) all'imposta di ricchezza mobile. D'altra parte, con decreto del 16 febbraio 1923 si esentavano dalla medesima imposta i mutui contratti all'estero, con effetto fino al 31 dicembre 1925. Infine, con regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3006, era istituita la nuova imposta personale complementare sul reddito delle persone fisiche (e non anche delle persone giuridiche, come previsto dal simile progetto Meda del 1919)⁶⁸. « La politica del governo fascista » – poteva affermare con orgoglio il Gangemi – « è decisamente capitalistica; la posizione del Governo Nazionale è chiara, definitiva, positiva. Il capitale deve essere protetto »⁶⁹.

7. *Trionfano le idee di Luzzatti: Alberto De' Stefani e la legge del 1923.*

A realizzare una siffatta politica fu chiamato un uomo che incarnava perfettamente gli ideali del primo fascismo: Alberto De' Stefani. Ministro delle finanze, dopo neppure due mesi lo divenne anche del Tesoro, dato che il Tangorra morì il 21 dicembre 1922. I due dicasteri furono unificati con decreto del 31 dicembre, che apriva

68. Cfr. L. GANGEMI, op. cit., pp. 104-18 e *passim*. Sui tentativi di riforma tributaria del dopoguerra, cfr. L. EINAUDI, *La guerra e il sistema tributario italiano*, Bari, Laterza, 1927, capp. VI e VII: ID., *Il problema della finanza postbellica*, Milano, Treves, 1919, cap. I; e più di recente, C. COSCIANI, *La riforma tributaria*, Firenze, La Nuova Italia, 1950, pp. 12-5. Un quadro dei provvedimenti tributari di De' Stefani è offerto dal discorso dello stesso ministro al Senato, il 27 giugno 1924 (ora in A. DE' STEFANI, *La restaurazione finanziaria 1922-1925*, Bologna, Zanichelli, 1926, pp. 143-60). Critiche ben note alla politica fiscale del tempo sono quelle di E. ROSSI, *Padroni del vapore e fascismo* cit., pp. 75-90, e di P. GRIFONE, *Il capitale finanziario in Italia*, nuova ed., Torino, Einaudi, 1971, pp. 44-7.

69. L. GANGEMI, op. cit., p. 42.

la serie delle fusioni e incorporazioni di ministeri voluta da Mussolini in questa prima incarnazione liberista del fascismo⁷⁰.

Come Tangorra, anche De' Stefani incontrò l'approvazione dei principali economisti « ortodossi » del tempo, da Einaudi a Del Vecchio⁷¹. Rispetto a Tangorra, che proveniva scientificamente dalla scuola dell'economia pura, De' Stefani si considerava allievo di Luigi Luzzatti, del quale curerà l'edizione delle opere complete⁷². Ed è

70. Il Tangorra, nei suoi scritti scientifici, aveva sempre difeso la separazione fra i due dicasteri. Cfr. V. TANGORRA, *Lineamenti schematici dell'amministrazione finanziaria con riguardo particolare all'ordinamento italiano*, Pisa, Stab. tipogr. toscano, 1912, p. 33.

71. Il giudizio di Einaudi sull'operato di De' Stefani fu sempre positivo (cfr. *Il risanamento economico e finanziario dell'Italia nel discorso del ministro delle finanze a Milano*, 14 maggio 1923, in *Cronache cit.*, VII, pp. 233-8; *La situazione finanziaria*, 11 novembre 1923, pp. 441-6; *I punti essenziali della riforma tributaria*, 30 dicembre 1923, pp. 522-6; *Il pareggio raggiunto*, 1° aprile 1924, pp. 652-5). Tuttavia, man mano che il governo accentuava il suo carattere autoritario, Einaudi distinse sempre di più, nel proprio giudizio, gli scopi perseguiti dal ministro delle finanze, su cui egli concordava, dai mezzi impiegati, su cui come liberale non poteva non dissentire. « Siamo stati e rimaniamo oppositori di certe tendenze e metodi di politica interna e di qualche pericolosa riforma costituzionale che si dice voluta dall'attuale governo; ma l'opposizione nostra in quel campo è dettata dalle medesime ragioni di principio le quali ci spingono a lodare l'opera riformatrice del governo nel campo della finanza. Noi non possiamo contraddirci; ché nella vita tutto è connesso: politica e finanza, relazioni estere ed economia nazionale. Non è possibile essere liberali in finanza ... e illiberali in politica, approvando propositi di riforme istituzionali che sostituirebbero il dominio di uno solo (o di una casta) al regime di discussione e di controllo voluto dallo Statuto vigente » (*Il risanamento economico e finanziario dell'Italia nel discorso del ministro delle finanze a Milano*, 14 maggio 1923, p. 234). Più in là, vengono mosse critiche al De' Stefani per il troppo frequente ricorso al decreto legge in materia tributaria (*I punti fondamentali dell'esposizione finanziaria*, 23 dicembre 1924, pp. 913-7). Il giudizio complessivo resta però positivo: l'unico errore economico che viene rimproverato al ministro è quello che ne determinò la caduta nell'estate del '25, cioè l'aver intrapreso « una vana campagna di dominazione e di tutela dei mercati finanziari » (*L'opera di De' Stefani e il compito del successore*, 9 luglio 1925, ora in *Cronache cit.*, vol. VIII, Torino, Einaudi, 1965, pp. 360-2). Quanto a Gustavo Del Vecchio, anch'egli si occupò della politica di De' Stefani nel corso della crisi di borsa del 1925; ma a differenza di Einaudi sembra giustificarla, rilevando che il Tesoro « fu onnipotente sul mercato e di tale sua facoltà usò nel modo più largo e continuamente » (G. DEL VECCHIO, *Il ritorno all'oro (1927-28)*, in *Cronache della lira in pace e in guerra*, Milano-Roma, Treves-Treccani-Tumminelli, 1932, p. 423).

72. L. LUZZATTI, *Opere complete*, a cura di A. De' Stefani, F. De Carli ed E. De Carli, voll. 6, Bologna e Milano, 1952-1966.

soprattutto nel campo dell'amministrazione finanziaria che le idee del Luzzatti trovarono in De' Stefani un fedele esecutore. Nell'opera di concentrazione delle leve di gestione della spesa pubblica nel nuovo ministero unico delle finanze e del Tesoro, l'azione del « fascista della prima ora » De' Stefani⁷³ appare come il seguito di quella promossa dall'« apostolo della cooperazione ».

L'azione del De' Stefani per riformare l'ordinamento finanziario e contabile si apre con due decreti di evidente ispirazione luzzattiana (del Luzzatti del 1904 e 1905). Con il primo (28 gennaio 1923, n. 126) si stabilisce che « gli uffici di ragioneria cessano di appartenere alle Amministrazioni stesse e sono trasferiti alla dipendenza diretta del ministero delle finanze ». Con il secondo (25 marzo 1923, n. 599) si sancisce ufficialmente che « le Ragionerie delle Amministrazioni centrali sono uffici del ministero delle finanze, alla dipendenza della Ragioneria dello Stato »⁷⁴.

Luigi Luzzatti non mancò di rilevare con soddisfazione la propria paternità spirituale dei due provvedimenti, parlando al Senato l'11 giugno. L'ottantaduenne statista plaude alla ricostituzione dell'unità del ministero delle finanze e Tesoro, come pure del ministero del lavoro con quello dell'industria e commercio, rievocando nientemeno che i risultati della commissione Martinelli-Boccardo del 1878, istituita, come sappiamo, per decidere sulla ricostituzione del ministero di Agricoltura e la ricostituzione del ministero del Tesoro. Come mai da allora il numero dei ministeri è andato aumentando? La spiegazione del Luzzatti chiama in causa « la tralignazione dei partiti in gruppi, dei gruppi in fazioni, delle fazioni in esseri inquieti che vogliono influire per andare essi al ministero »⁷⁵. Con involontario *humour*, De' Stefani gli risponde assicurandolo che « i tempi sono mutati ». Quanto al nuovo dicastero unificato, il porre gli uffici di ragioneria

73. Nel 1921 De' Stefani aveva capeggiato una « spedizione punitiva » contro il comune di Trento, e nel '22 un'altra contro le sedi socialiste di Genova. Cfr. A. TASCA, *Nascita e avvento del fascismo*, nuova ed., Bari, Laterza, 1972, vol. II, pp. 348 e 406.

74. Cfr. *La Ragioneria generale dello Stato* cit., p. 134. Al momento del passaggio delle ragionerie centrali alla dipendenza del ministero delle finanze, il ministro ribadiva, in un saluto ai capi ragionieri, il senso del provvedimento, inteso a suo dire a salvaguardare l'indipendenza delle amministrazioni (*Le funzioni delle ragionerie dello Stato*, 30 gennaio 1923, in A. DE' STEFANI, *La restaurazione finanziaria* cit., p. 17).

75. L. LUZZATTI, *La somma urgenza di sistemare la finanza*. Discorso pronunciato nella tornata dell'11 giugno 1923, Roma, Tip. del Senato, 1923, p. 7.

dei ministeri alle dipendenze di esso serve, secondo Luzzatti, ad evitare che i ragionieri agiscano da « abili cospiratori per persuadere i ministri di [*sic*] spese eccedenti i bilanci ». Per la verità, i commentatori del tempo – come Giovanni Abignente – lamentavano piuttosto il fenomeno contrario: cioè l'impotenza dei ragionieri di fronte all'amministrazione attiva dei ministeri. Comunque sia, lo statista veneziano aveva ragione di compiacersi dell'operato di De' Stefani, dato che anche le discusse commissioni di vigilanza sugli impegni, introdotte dal Luzzatti nel 1897 e abolite nel 1915, vennero ripristinate nel corso del 1923⁷⁶.

Il coronamento dell'attività di « restaurazione finanziaria » posta in essere dal De' Stefani è rappresentato dalla simultanea presentazione di due disegni di legge sull'amministrazione del patrimonio e la contabilità dello Stato, e sulla Corte dei conti (18 novembre 1923).

A parte i ritocchi sulla disciplina dei contratti (in cui viene introdotto l'appalto-concorso, già in vigore per le opere pubbliche fin dal 1919), il nuovo progetto si impernia sulla disciplina degli organi finanziari centrali. Ribadito che « alla dipendenza del ministro delle finanze sono la Ragioneria generale dello Stato e la direzione generale del Tesoro » e che « dipendono dalla Ragioneria generale dello Stato le ragionerie delle amministrazioni centrali » (art. 22), il rapporto gerarchico fra queste e quella viene accentuato dal fatto che è lo stesso ragioniere generale che propone al ministro delle finanze la nomina dei direttori delle ragionerie centrali (art. 26).

Il rafforzamento delle ragionerie centrali trova espressione nel nuovo regime degli impegni di spesa. Non solo tutti gli atti dai quali derivi l'obbligo di pagare somme a carico del bilancio statale debbono essere comunicati alla rispettiva ragioneria centrale per la registrazione dell'impegno; ma ad essa debbono essere comunicati altresì « i provvedimenti di qualsiasi natura dai quali possano derivare impegni di spesa ». Sono previste sanzioni – anch'esse di ispirazione luzzattiana – a carico dei responsabili dei servizi che non effettuino tale denuncia tempestivamente (artt. 50 e 51).

A questo accurato controllo degli impegni corrisponde, a monte, il potere del ministero delle finanze di vigilare a che nell'erogazione dei fondi consentiti prevalgano norme di parsimonia. Ancora una volta si ricorre all'opera dei direttori delle ragionerie centrali; tenuti a riferire oralmente, due volte la settimana (!), al ragioniere generale

76. Cfr. L. GANGEMI, op. cit., p. 224.

circa l'andamento dei servizi del proprio ufficio e comunicandogli per iscritto fatti e rilievi di particolare importanza.

La riforma dell'amministrazione del patrimonio e della contabilità generale dello Stato dette luogo al regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440. Con il numero 2441 fu invece emanato il decreto di riforma della Corte dei conti. L'importanza delle modifiche è limitata, riguardando appena cinque articoli della legge del 1862. La nota più curiosa, dato il clima politico, è il limite posto alla facoltà ministeriale di richiedere la registrazione con riserva. Secondo l'art. 1, infatti, « quando il ministero sia dimissionario, non potrà valersi di tale facoltà ». Il che prova come il progetto non fosse altro che una antologia di quanto era andato maturandosi in decenni di dibattito sulla Corte, magari senza un vaglio critico troppo attento. Anche questa riforma venne accolta con favore da Luigi Luzzatti⁷⁷.

I precedenti governi « demoliberali » si erano arenati sulle riforme delle carriere burocratiche. Il fascismo riesce invece a portare a termine, in breve tempo, anche questa spinosa questione. Anche qui, il plauso degli economisti e dei giuristi liberali fu quasi unanime; ma forse, più per il dinamismo dimostrato dal governo nel condurre a compimento la riforma, che non per lo spirito che la animava. Viene infatti accantonato il sistema dei ruoli aperti che tanto premeva a Einaudi⁷⁸; soprattutto, è chiaramente espressa la volontà di fascistizzare l'amministrazione, creando nuovi gradi intermedi e sminuizzando la responsabilità, mentre il personale avventizio delle aziende autonome e specie delle ferrovie (che si riteneva più ostile al regime) viene falciato senza un corrispondente aumento del personale di ruolo⁷⁹.

77. L. LUZZATTI, *La ricostituzione della nostra contabilità dello Stato*, « Corriere della sera », 25 maggio 1923; *Le innovazioni alla Corte dei conti*, 5 dicembre 1923, cit. da L. GANGEMI a p. 221.

78. Il sistema dei ruoli aperti era stato introdotto per il personale civile dello Stato, con regi decreti 23 ottobre 1919, n. 1971 e 27 novembre 1919, n. 2231, riguardanti lo stato giuridico ed economico del personale dell'amministrazione dello Stato, della magistratura, delle cancellerie e segreterie giudiziarie e dell'avvocatura erariale. Cfr. R. SPAVENTA, *Burocrazia* cit., p. 16 n. Einaudi commentava il decreto dell'11 novembre 1923 sull'ordinamento gerarchico delle amministrazioni dello Stato lamentando « l'alto numero del personale militare e specialmente dei sottoufficiali » e in genere la « moltiplicazione dei gradi », che rischiava di segnare « un ritorno all'antico », cioè a prima delle riforme del 1919 (*La nuova gerarchia dei pubblici funzionari*, 29 novembre 1923, in *Cronache* cit., vol. VII, p. 472-8).

79. « Nel dicembre del 1922 » il governo fascista « sciolse il consiglio di amministrazione delle ferrovie e concentrò tutti i poteri direttivi in un

Conclude il tumultuoso periodo della « normalizzazione » amministrativa e finanziaria la già più volte ricordata approvazione in blocco dei decreti legge e luogotenenziali « aventi un contenuto ormai superato », di quelli « aventi cessato di avere vigore, in quanto modificati o abrogati da successive disposizioni », e infine di quelli « aventi scarsa importanza ». La dizione del disegno di legge tendeva, come si vede, a minimizzare il significato e la portata del provvedimento; nondimeno la sparuta opposizione rappresentata nella commissione fece sentire la propria voce, rilevando che una buona parte dei decreti di cui si proponeva la conversione non rientrava affatto nelle categorie indicate, e l'averli inclusi dipendeva da una precisa scelta politica ⁸⁰.

In Senato, nella tornata del 18 marzo 1925 (ormai il governo si era trasformato in regime), la discussione fu vivacizzata dalla partecipazione di due oppositori, Ettore Ciccotti e Luigi Albertini. Il primo rileva che fra i decreti definiti « superati » ve ne sono, al contrario, taluni tuttora operanti, come quello del 24 gennaio 1924, con il quale il governo « si attribuisce dei poteri sulle associazioni che sono sorrette dai contributi dei lavoratori ». Votare a favore della sua conversione sarebbe per lo studioso socialista un « firmare cambiali in

Commissario straordinario che procedette risolutamente al risanamento del bilancio, all'epurazione del personale, al riordinamento dell'azienda... Il personale che al 30 giugno del 1922 ammontava a 221.874 unità, al 30 giugno del 1924 era stato già ridotto a 170.959 unità. Fu rinnovato il materiale, si provvide a ripristinare e migliorare gli impianti, fu restaurata la disciplina. Venuti meno i motivi che avevan consigliato l'istituzione del potere dittatoriale [*sic!*], nel 1924 fu soppresso il Commissariato straordinario, e fu riorganizzata l'Amministrazione su una base più razionale » (R. SPAVENTA, op. cit., p. 158). La « smobilitazione amministrativa » del biennio 1922-23 aveva portato, fra l'altro, alla riduzione dei ministeri da 15 a 11, dei sottosegretariati da 17 a 9, e alla soppressione di 5 direzioni generali e di 50 divisioni ministeriali, con una riduzione di 500 funzionari soltanto nell'amministrazione delle finanze. La spesa per stipendi e salari del personale civile e militare dello Stato scese da 4 miliardi e 859 milioni (1° luglio 1923), a 4 miliardi e 562 milioni (1° gennaio 1924). Cfr. A. DE' STEFANI, *Il bilancio finanziario dell'Italia*, discorso alla « Scala » del 30 marzo 1924, in *La restaurazione finanziaria* cit., pp. 111-3. Un quadro delle misure sull'ordinamento del personale dal 1908 al 1930 è anche in Ministero delle finanze, Ragioneria generale dello Stato, *Il bilancio dello Stato dal 1913-14 al 1929-30 e la finanza fascista a tutto l'anno VIII*, Roma, Ist. pol. dello Stato, 1931, pp. 23-31.

80. Cfr. la lettera inviata al presidente della Commissione della Camera, on. Codacci-Pisanelli, dagli onorevoli Giuffrida, Bertone e Gonzales, in *Raccolta* cit., vol. VII, parte II, p. 92-3.

bianco ». Albertini si richiama alla promessa fatta da Mussolini all'epoca della richiesta dei pieni poteri: « Il Capo del governo promise ripetutamente al Parlamento che di decreti legge non se ne sarebbero fatti più... Come tale promessa sia stata mantenuta tutti sanno ». Anche Vittorio Scialoja, pur senza opporsi al provvedimento in sé, invita il governo ad « arginare la collezione dei decreti legge e a provvedere che brevissimo sia il tempo del vigore interinale di qualsiasi decreto legge ».

A critici aperti e occulti rispondeva il ministro della giustizia Alfredo Rocco. « Il principio della separazione dei poteri... non esiste nella nostra Costituzione. Al contrario esistono continue interferenze e connessioni fra i vari poteri dello Stato... Lo Stato è unico nella sua essenza »⁸¹. Causidico abilissimo delle ragioni del regime, Rocco oscilla fra il minimizzare l'importanza del provvedimento e l'agitare lo spauracchio delle « situazioni giuridiche » create, « che non è possibile da un momento all'altro modificare o far decadere »; ma non perde occasione per gettare strali in direzione del tramontato Stato liberale. Era così votata la legge 17 aprile 1925, n. 473.

8. *La fine del liberismo fascista: riprende la crescita del settore pubblico.*

Il cosiddetto « liberismo » fascista – di cui si sono viste sopra le contraddizioni e le finalità « a senso unico » – fu come è noto di breve durata. Le vicende monetarie del 1925, che presero l'avvio dalla crisi di borsa del luglio e che portarono alla sostituzione di De' Stefani (considerato troppo rigido verso gli operatori di borsa) con il più malleabile Volpi, aprirono il lungo capitolo della rivalutazione e della stabilizzazione monetaria (la cosiddetta « quota novanta ») che non mancò di incidere profondamente sulla struttura della nostra economia. Essa produsse effetti a catena, tanto sul piano economico quanto sul terreno politico. Il varo della legge 3 aprile 1926, che sanciva il sindacato unico di Stato stipulante contratti aventi valore di legge, non si comprenderebbe senza fare riferimento alla durezza degli effetti deflazionistici sui salari monetari, che vennero decurtati senza pietà⁸², da cui l'urgenza di stringere i freni inquadrando massicciamente i lavoratori negli organi corporativi. D'altra parte, il suc-

81. *Raccolta cit.*, p. 116.

82. Cfr. le classiche pagine di G. SALVEMINI, *Sotto la scure del fascismo*, Torino, De Silva, 1948 (è la traduzione italiana di *Under the Axe of Fascism*, New York, The Viking Press, 1936).

cessivo « sbloccamento » della Confederazione nazionale dei sindacati fascisti (novembre 1928) in una pluralità di federazioni aveva lo scopo di assicurare il potere economico che il regime non avrebbe consentito la creazione di alcun *countervailing power* da parte della classe operaia, neppure inquadrata nello Stato fascista. Funzione essenzialmente propagandistica aveva avuto l'emanazione della Carta del lavoro – la cui stesura risentiva del resto delle pressioni della « destra » fascista – avvenuta, non a caso, pochi mesi prima della fissazione della nuova parità della lira ⁸³.

Si apre allora una nuova fase della politica economica e amministrativa del regime. In contrasto con le proclamate ambizioni di ridurre « lo Stato all'osso », dal 1927 in poi si assiste a una moltiplicazione di aziende autonome, di direzioni generali, di nuovi servizi, i quali comportano deroghe e modificazioni al regime di contabilità dello Stato, costituito proprio sul presupposto dell'accentramento finanziario e della controllabilità della gestione finanziaria da parte di un unico organo: la Ragioneria generale.

Riprende vigore la tendenza, già manifestatasi negli ultimi anni dell'età giolittiana e sviluppatasi durante la guerra, alla « fuga dall'amministrazione centrale » attraverso la creazione di quelli che un osservatore chiamerà alcuni anni dopo « enti di privilegio »: enti pubblici soggetti a controlli di natura diversa da quelli previsti dalla legislazione di contabilità generale, con un personale reclutato in modo diverso rispetto a quello statale vero e proprio, e soprattutto con una più o meno ampia autonomia di azione derivante dalle particolari funzioni economiche ad essi affidate.

Lo sviluppo del settore pubblico dell'economia conosce varie fasi. Nell'ambito dell'organizzazione tradizionale dell'amministrazione centrale, si assiste anzitutto alla trasformazione di organi temporanei in organi permanenti. È il caso del Commissariato generale dell'emigrazione, che viene soppresso per dar vita a una apposita Direzione generale degli italiani all'estero presso il ministero degli esteri (regio decreto 28 aprile 1927, n. 628) ⁸⁴. In altri casi, si assiste

83. Il rapporto fra « quota novanta » e Carta del Lavoro è stato esaminato a fondo da R. DE FELICE, *Mussolini il fascista. L'organizzazione dello Stato fascista, 1925-1929*, Torino, Einaudi, 1968, cap. III. Per alcune considerazioni in proposito, cfr. brevemente R. FAUCCI, *Mussolini fra grande industria e sindacati*, « Quaderni storici delle Marche », n. 12, 1969, pp. 1-12 dell'estratto.

84. Nella relazione del ministro delle finanze Volpi è detto che « la politica dell'emigrazione deve essere inquadrata nella condotta generale della politica internazionale dello Stato » (*Raccolta cit.*, vol. VIII, parte I, p. 291).

allo sdoppiamento di antiche direzioni generali: il fenomeno vent'anni prima deplorato dal Tangorra. Per esempio, con regio decreto 10 aprile 1927 viene istituita presso il ministero delle finanze la direzione generale delle concessioni governative e dei trattati di pace, filiazione dalla direzione generale del Tesoro («organo ormai pletorico» secondo la relazione Volpi). Allo stesso modo la direzione generale del demanio e tasse viene scissa in due nel 1928⁸⁵.

Il passo ulteriore consiste nella trasformasione della direzione generale in azienda autonoma. La direzione generale delle foreste e demani viene soppressa il 17 febbraio 1927, per dar vita all'attuale Azienda di Stato per le foreste demaniali, sotto la vigilanza del ministero dell'agricoltura⁸⁶. Con un decreto dell'8 dicembre 1927 viene riorganizzata l'Azienda autonoma dei monopoli di Stato; con la legge 17 maggio 1928, n. 1094 si istituisce l'Azienda autonoma statale della strada⁸⁷.

Il passo decisivo per lo sganciamento dall'amministrazione dello Stato e dunque dalla legge di contabilità generale è dato però dalla costituzione di enti pubblici, che si affiancano a quelli creati negli ultimi anni dell'età giolittiana per impulso del Nitti, ma che rispetto a questi ora esercitano non solo attività finanziaria, ma anche industriale. È il caso dell'AGIP, fondata in forma di società anonima con un capitale di 100 milioni sottoscritto per 60 dal ministero delle finanze e per 20 ciascuno dall'INA e dalla Cassa nazionale per le assicurazioni sociali⁸⁸; e della Società Fertilizzanti naturali Italia (SAFNI), società anonima a capitale misto, sottoscritto in parte dallo Stato e in parte dalla Federconsorzi (1927). Se poi si pensa che la Banca Nazionale del lavoro, sorta nel 1913 come istituto di credito per le cooperative, aveva continuato ad esercitare tale attività anche durante il regime, assieme a quella di finanziare consorzi ed enti di bonifica, risulta chiara la ripresa, dopo il 1925, dei principali indirizzi economici inauguratisi negli anni immediatamente precedenti la Grande guerra.

85. Nel 1928 la Direzione generale delle concessioni governative venne soppressa e i suoi servizi restituiti alla Direzione generale del Tesoro (cfr. R. SPARENTA, op. cit., p. 185).

86. Cfr. A. MURA, *Ordinamento forestale e problemi montani*, SVIMEZ, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 34-6.

87. Cfr. la relazione del ministro dei lavori pubblici Giuriati al disegno di legge per l'istituzione dell'ANAS, tornata del 14 marzo 1928, in *Raccolta cit.*, pp. 889-95.

88. Cfr. G. SCAGNETTI, *Gli enti di privilegio nell'economia corporativa italiana*, Padova, CEDAM, 1942, pp. 34-5.

Il rapido abbandono dell'indirizzo liberistico costringe il regime ad affidarsi a un personale tecnico formatosi alla scuola nittiana e social-riformista. Mentre la generazione dei giovani fascisti intorno all'« Archivio di studi corporativi » e ai « Nuovi studi di diritto, economia e politica » discetta di « corporazione proprietaria » e di « costruibilità in sede di scienza pura dell'economia corporativa »⁸⁹, i tecnocrati ereditati dal prefascismo – i Beneduce, i Menichella e così via – pongono mano alle considerevoli realizzazioni degli anni Trenta.

Non deve perciò sorprendere se la figura del responsabile del dicastero delle finanze nel cruciale periodo 1928-1932 sia alquanto sbiadita. Neppure sono chiari i motivi della sostituzione di Antonio Mosconi a Giuseppe Volpi, nel luglio 1928⁹⁰; e ancor meno sappiamo sulle sue idee economiche. Certo è che le modifiche che egli presentò nella tornata del 22 novembre 1928 alla legge De' Stefani di contabilità generale sembrano del tutto insufficienti a contenere il feno-

89. L'« Archivio di studi corporativi » fu fondato dal Bottai nel 1930, e fu da lui diretta fino al 1933. Continuò le pubblicazioni fino alla caduta del regime. Su Bottai cfr. S. CASSESE, *Un programmatore degli anni Trenta: G. B.*, « Politica del diritto », 1970, pp. 404-47, articolo che mette in luce la scarsa incidenza (salvo a livello intellettuale) del Bottai sugli indirizzi di politica economica fascista, anche negli anni in cui tenne il dicastero delle Corporazioni (1929-32). La rivista si andò sempre più caratterizzando in senso accademico, con pubblicazioni di carattere tecnico-giuridico soprattutto di diritto del lavoro. Più battagliera e anticonformista invece l'altra rivista, fondata da Ugo Spirito e Arnaldo Volpicelli nel 1927. Il concetto di « corporazione proprietaria » (destinato a gettare scalpore fra i fascisti « di destra ») venne esposto dallo Spirito in « Individuo e Stato nella concezione corporativa », relazione al II convegno di studi corporativi, Ferrara, maggio 1932. Esso apparve su « Nuovi studi », 1932, vol. V, fasc. II, pp. 84-93, ed è stato di recente ristampato in U. SPIRITO, *Il corporativismo*, Firenze, Sansoni, 1970, pp. 351-67. Sul gruppo facente capo a Spirito, cfr. ora G. SANTOMASSIMO, *Ugo Spirito e il corporativismo*, « Studi storici », 1973, n. 1, pp. 61-113 (bilancio del tentativo spiritiano di muovere una critica di ordine filosofico ai postulati dell'economia pura, per affermare la scientificità della concezione corporativa). L'altro titolo si riferisce a un lungo studio di E. LA ROCCA, « Nuovi studi », 1933, vol. VI, fasc. IV, pp. 173-202; fasc. VI, pp. 300-41; 1934, vol. VII, fasc. I-II, pp. 24-58; fasc. III, pp. 132-76; fasc. IV-V, pp. 223-80. La rivista pubblicò anche saggi di maggiore serietà, come vari scritti di Hans Kelsen sul parlamentarismo e sulla teoria generale dello Stato, di Ernesto Sestan su Max Weber, di Gioele Solari sullo Stato etico, di Luigi Dal Pane su Antonio Labriola, e di altri autori non fascisti.

90. « Grande fu la mia sorpresa – scrive lo stesso Mosconi – quando un giorno, il 9 luglio 1928, ... l'on. Giunta, allora sottosegretario alla presidenza, mi chiese un colloquio... che cominciò con queste parole: “ Saluto in Lei il ministro delle finanze ” » (*La mia linea politica*, Roma, Tip. Di Biase, s. d. ma 1952, p. 16).

meno accennato della « fuga dall'amministrazione centrale ». Ci si muove invece nella più perfetta tradizione luzzattiana.

Il primo punto di riforma riguarda il servizio del portafoglio presso la direzione generale del Tesoro. L'art. 1 del progetto Mosconi istituisce un ufficio di riscontro della Corte presso il « contabile del portafoglio », così come già avveniva per alcune aziende autonome⁹¹. Si ponevano anche dei limiti all'acquisto di divise e titoli da parte del contabile del portafoglio, come pure si cercava di limitare tali operazioni da parte della Cassa depositi e prestiti, degli istituti di previdenza da essa amministrati, e di altre amministrazioni aventi conto corrente col Tesoro, condizionandole all'esistenza di disponibilità presso il conto corrente medesimo (art. 2). Era questo un indubbio freno alla crescita dell'indebitamento di molti enti pubblici verso il Tesoro, e quindi alla tendenza profilatasi già nell'anteguerra. Ma né il ministro nella sua relazione, né i due relatori degli uffici della Camera e del Senato – rispettivamente Tumedei e Mayer – si soffermano a sufficienza ad illustrare la portata dell'innovazione, limitandosi a ricordare che essa fu « vagheggiata e chiesta in addietro da uomini insigni, quali il Finali e il Luzzatti »⁹².

Accanto al decentramento del riscontro della Corte sul portafoglio, si stabilisce l'obbligo del direttore generale del Tesoro e del contabile del portafoglio di informare il ragioniere generale di tutte le operazioni di tesoreria o di portafoglio dalle quali derivino effetti sul bilancio (art. 3), e di fornirgli la situazione mensile della gestione del portafoglio medesimo (art. 4).

I due punti finali del progetto costituiscono un ancora più aperto « ritorno all'antico ». Per ridurre il carico dei residui, viene disposto che « per gli incassi e i versamenti delle spese impegnate entro il 30 giugno la chiusura dei conti è protratta al 30 luglio successivo (art. 6). Si reintroduceva così l'istituto della proroga dell'esercizio, abolita, come sappiamo, dalla legge Cambray-Digny del 1869. La proroga di un mese serve, secondo il ministro Mosconi, ad avvicinare i risultati della gestione della competenza a quelli di cassa evitando però l'inconveniente, rimproverato al sistema pre-1869, di mantenere aperte per troppo tempo due contabilità parallele.

91. Cfr. la relazione del ministro delle finanze alla Camera nella tornata del 22 novembre 1928, sul disegno di legge per modificazioni alla legge per la contabilità generale dello Stato, in *Raccolta cit.*, pp. 1124-7.

92. Relazione del ministro delle finanze al Senato, tornata del 22 ottobre 1928, in *Raccolta cit.*, p. 1143.

L'ultimo punto riguarda l'istituzione di un *preventivo di cassa*, da compilarsi a cura del direttore generale del Tesoro entro il mese di giugno e comprendente, « oltre il presunto fondo di cassa iniziale, anche gli incassi e i pagamenti di cui è prevista la realizzazione, sia in conto della gestione del bilancio, per competenza e residui, sia in conto dei debiti e crediti di tesoreria » (art. 5). Anche questa disposizione non faceva che rispolverare una norma precedente. Il preventivo di cassa figurava in allegato alla legge di assestamento, sulla cui funzione molto si discusse all'inizio del secolo, fino all'abolizione nel 1913.

Il progetto Mosconi, con lievi emendamenti, dette luogo alla legge 9 dicembre 1928, n. 2783.

9. La « fascistizzazione » degli organi dell'amministrazione finanziaria centrale: Corte dei Conti (1933) e Ragioneria generale (1939).

Con gli anni Trenta il regime abbandona bruscamente la politica fino allora seguita (da De' Stefani a Mosconi) di « non fascistizzazione » degli organi dell'amministrazione finanziaria. Il progetto di riforma della Corte dei conti, presentato alla Camera il 15 febbraio 1933, è il primo sforzo in grande stile per imprimere il sigillo fascista anche sugli organi preposti al controllo della finanza pubblica.

Il progetto è del massimo interesse. Alla Camera, il relatore della commissione, l'ex popolare on. Carapelle, lo pone sul medesimo piano politico-costituzionale delle leggi fasciste fondamentali - da quella sulle prerogative del Capo del governo, a quella sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, a quella sulla rappresentanza politica, a quella infine sul Gran consiglio del fascismo.

E si capisce perché. L'articolo 2 stabilisce che la deliberazione e la relazione della Corte sul rendiconto consuntivo debbano essere presentate da una delegazione della Corte al Capo del governo, Primo ministro di Stato, e, secondo modalità da stabilirsi con decreto dello stesso Capo del governo, debbano essere trasmesse nientemeno che al Gran Consiglio del fascismo.

La filosofia di questa innovazione è chiarita esaurientemente dal relatore.

« Nel regime parlamentare, quale si venne affermando in Italia prima della Rivoluzione, divenuto il Governo quasi una *giunta esecutiva* del Parlamento, si comprende che il sindacato di legittimità, che tanta importanza ha per il Paese, dovesse prendere più che altro valore e significato di controllo all'opera stessa del Governo... Il Regime fascista ha invece

profondamente mutata la figura del Capo del Governo. L'unità di governo non si raggiunge più nel gabinetto, che è un corpo collegiale; ma si realizza – e non più formalmente soltanto, bensì anche sostanzialmente – nella persona del Primo ministro. Il Primo ministro è nominato dal Re, prescindendo da ogni designazione del Parlamento; a Lui spetta tutto il carico e la responsabilità del governo; i ministri sono dei collaboratori, i quali, pur con la necessaria indipendenza di risoluzione, ma sempre con perfetta aderenza alle direttive del Capo del governo, adeguano la loro azione ai fini unitari, politici, dal Capo del governo posti e voluti.

Si comprende come in siffatto Regime, il riscontro preventivo e consuntivo della Corte, non solo nella sua pratica finalità, ma pure nel suo valore costituzionale, rappresenti oltretutto una difesa della legalità, il più alto osservatorio dal quale il Capo del governo si rende conto del come le leggi sono applicate nei singoli atti dell'amministrazione... Ciò spiega come la Corte dei conti, come il Consiglio di Stato, siano stati chiamati a collaborare direttamente col Capo del governo... »⁹³.

Il medesimo ragionamento veniva svolto a giustificazione dell'obbligo per la Corte di trasmettere la relazione al Gran consiglio del fascismo, di cui veniva ribadita di organo costituzionale.

Il « nuovo » carattere della Corte trova, secondo il Carapelle, un degno interprete nel suo presidente, « fedele interprete delle precise direttive del Capo del governo »⁹⁴.

Naturalmente, questo « rivoluzionario » modo di porre i rapporti fra Corte ed esecutivo non avrebbe pregiudicato, nella convinzione del relatore, l'efficacia del controllo. Anzi, « dal sistema proposto... sarebbe derivato un altro vantaggio: la minore probabilità di registrazioni di decreti con riserva ». Infatti, « in Regime fascista... non può ritenersi che il Governo abbia motivo a persistere nel dare esecuzione ad un provvedimento, quando la suprema magistratura di controllo – dopo l'ampia discussione a cui certo il diniego di registrazione avrà dato luogo prima di divenire assolutamente definitivo – lo riconosca illegale. Non altro che eccezionali ragioni di carattere politico possono, se mai, in qualche caso assai raro a ciò costringere ma è chiaro che questo non potrà verificarsi che assai difficilmente; e ad ogni modo sarà bene che solo in questi casi si addivenga a registrazioni con

93. *Raccolta di atti cit.*, vol. IX, p. 85.

94. *Raccolta cit.*, p. 96. Allusione a Gino Gasperini, successore di Camillo Peano alla presidenza della Corte (1928). Cfr. L. GRECO, *Introduzione storica a Celebrazione del I centenario della Corte dei conti nell'Unità d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1963.

riserva»⁹⁵. Miracoli del nuovo clima di collaborazione; ma anche velato monito alla Corte che d'ora in poi le registrazioni con riserva saranno intese come critiche politiche al governo, e quindi da evitarsi.

Anche le norme sul personale della Corte sono tipicamente fasciste. In armonia con la riforma del 1923 sulle carriere del pubblico impiego, anche per il personale della Corte si accentua la discriminazione fra le categorie. Esse sono quattro: *magistratura* vera e propria (primo presidente, presidenti di sezione, consiglieri, procuratore generale e viceprocuratori generali, primi referendari e referendari); personale *di concetto* (vice referendari di prima e seconda classe e aiuti referendari); personale *di revisione*; e infine personale *d'ordine*⁹⁶. Dai tempi delle proposte Abignente e dei lavori della commissione Villa, che raccomandavano la riduzione delle categorie nel personale della Corte, l'inversione di tendenza non poteva essere più totale.

Relatore al senato fu il primo presidente della Corte di Cassazione Mariano D'Amelio, uno dei *grands commis* giuridici del regime. Il D'Amelio minimizza la portata della riforma. L'obbligo di comunicare la relazione al Gran consiglio non snatura la natura della Corte, in quanto « la trasmissione dovrà aver luogo con modalità da stabilirsi dal Capo del governo. Resta così escluso che mai possa istituirsi un rapporto di ordine politico fra il Gran Consiglio e la Corte, rapporto che non sarebbe assolutamente compatibile con la natura prettamente giuridica dell'istituto »⁹⁷. Ineffabile davvero quel « così »: l'intermediazione del Duce serviva a impedire collusioni politiche fra Corte e Gran Consiglio, e a mantenere alla prima il suo carattere di organo giudiziario! Veniva di conseguenza approvata la legge 3 aprile 1933, n. 265.

Quel medesimo anno segnava l'inizio di un ancor più deciso processo di compenetrazione di capitale privato e pubblico. È l'anno della nascita dell'Istituto di ricostruzione industriale (decreto 15 giugno, n. 859), dell'Istituto nazionale fascista di previdenza sociale (decreto 27 marzo, n. 371), dell'Istituto nazionale fascista contro gli infortuni sul lavoro (decreto del 23 marzo, n. 264), del varo della legge sull'autorizzazione agli impianti industriali e per l'ampliamento dei preesistenti (legge 12 gennaio 1933, n. 141)⁹⁸. Si apre la lunga

95. *Raccolta* cit., p. 88.

96. *Raccolta* cit., p. 96.

97. *Raccolta* cit., p. 110.

98. Cfr. G. SCAGNETTI, *Gli enti di privilegio* cit., pp. 49, 58 e passim. Sulla legge per gli impianti industriali, cfr. G. RIGHETTI, *L'industria italiana*

serie dei consorzi obbligatori fra esercenti uno stesso ramo di attività economica (legge 16 giugno 1933, n. 834), una delle cui prime realizzazioni è il riconoscimento del vecchio Istituto cotoniero italiano, fondato nel 1911 in seguito alla crisi tessile internazionale a suo tempo fatto segno alle aspre critiche dei liberisti⁹⁹. Negli anni seguenti saranno istituiti o riformati altri enti di sostegno e di controllo dell'iniziativa privata, dall'Ente serico all'Ente per la cellulosa e carta, dall'Ente risi all'Ente moda, dall'Ente nazionale per l'incoraggiamento delle piccole industrie all'Ente del tessile nazionale, dall'Ente distribuzione rottami all'Ufficio vendita zolfi¹⁰⁰. Di fronte al pullulare di enti pubblici dalle funzioni più svariate, gli organi che avrebbero dovuto effettuare una pianificazione dell'attività economica statale – Comitato corporativo centrale, Comitato interministeriale per l'autarchia, ecc. – riveleranno la loro impotenza; o meglio, essi funzioneranno per lo più a senso unico, come casse di risonanza della volontà del grande padronato, la cui rappresentanza negli organi corporativi è massiccia. Attraverso gli « organismi di sostegno dell'iniziativa privata » i grandi oligopoli si rafforzano, pur entro i limiti delle possibilità offerte dal mercato interno, nel quadro di una progressiva restrizione degli scambi internazionali¹⁰¹.

e l'ordinamento corporativo, « Annali di economia », 1934, pp. 326 e segg. Cfr. anche i riferimenti storici in A. MASSERA, *La nuova legge per il Mezzogiorno e le norme sulla autorizzazione agli impianti*, « Riv. trim. di diritto pubbl. », 1973, n. 1, pp. 342-6.

99. Si ricordino le critiche di A. CABIATI, *L'Istituto cotoniero italiano e la crisi*, « Riforma sociale », 1913, pp. 275-325.

100. Cfr. G. SCAGNETTI, op. cit., pp. 161-89. Un elenco degli enti non territoriali controllati dall'amministrazione statale alla caduta del fascismo è in Ministero per la Costituente, Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea Costituente*, Roma, Failli, 1946, vol. III, pp. 149-288.

101. Sul ruolo di sostegno statale al « capitale finanziario » attraverso gli organi corporativi, tanto da creare una sorta di « capitale monopolistico di Stato » cfr. l'ormai classica analisi di P. GRIFONE, *Il capitale finanziario in Italia* cit., pp. 111-47. Sullo sviluppo capitalistico durante il fascismo cfr. G. MORI, *Per una storia dell'industria italiana durante il fascismo*, « Studi storici », 1971, n. 1, pp. 3-35; E. FANO DAMASCELLI, *La « restaurazione antifascista liberista »: ristagno e sviluppo economico durante il fascismo*, « Il Movimento di liberazione in Italia », 1971, pp. 47-99. Sul funzionamento di alcuni dei nuovi enti nell'ambito dell'ordinamento corporativo cfr. ora R. FAUCCI, *Appunti sulle istituzioni economiche del tardo fascismo, 1935-1943*, « Quaderni storici », n. 29, 1975.

Fallito il tentativo di « economia programmatica », così come lo sognavano Bottai e i suoi¹⁰², restavano saldamente in piedi gli istituti dell'amministrazione finanziaria tradizionale, rafforzati da un trentennio di riforme nel senso dell'accentramento. L'ultraorganizzata economia fascista non sarà in grado di far fronte alle esigenze della mobilitazione economica della guerra, sfigurando penosamente rispetto ai risultati raggiunti nel quadriennio 1915-18. Ma anche qui è opportuno distinguere. Se è vero che la mobilitazione fallì dal punto di vista produttivo e industriale, in quanto l'apparato di controllo corporativo non funzionò, è vero d'altra parte che dal punto di vista monetario e fiscale gli organi « tradizionali » facenti capo al Tesoro riuscirono a contenere l'inflazione con un'abile politica di contenimento della liquidità¹⁰³.

Il merito di avere fatto dell'amministrazione finanziaria l'unico strumento funzionante di politica economica del fascismo spetta in gran parte a Paolo Thaon di Revel, che fu a capo del dicastero delle finanze dal 1935 al '43. Di lui sono ben noti i provvedimenti tributari

102. È appunto il titolo di una pubblicazione, raccogliente scritti di L. Brocard, G. Dobbert, J. A. Hobson, D. Landauer, L. Lorwin, U. Spirito, con appendice bibliografica di G. Bruguier e prefazione dello stesso Bottai curata dalla Scuola di scienze corporative di Pisa, Firenze, Sansoni, 1933.

103. La politica - definita dal Thaon del « circuito dei capitali » - consisteva nel far fronte alla spesa bellica trasferendo al Tesoro, mediante la tassazione o la sottoscrizione di prestiti forzosi, quei guadagni derivanti alle società anonime dalla rivalutazione dei loro impianti in conseguenza della svalutazione della lira (1936). Lo scopo era quindi di assorbire la maggiore liquidità dell'economia, destinandola al finanziamento della guerra ed evitando che passasse nel « circuito dei redditi » generando inflazione. Sotto questo profilo il Thaon si ispirò alla finanza bellica inglese. La differenza con la manovra antinflazionistica progettata da Keynes consisteva in questo: « Secondo il Keynes i salari pagati dallo Stato, dalle imprese private, ecc., verrebbero soltanto in parte lasciate ai lavoratori, mentre il resto sarebbe impiegato in titoli pagabili dopo la guerra. La modifica da apportarsi [per introdurre il sistema in Italia] sarebbe la seguente: invece di consegnare titoli pagabili dopo la guerra (i quali appesantirebbero il mercato ...) si dovrebbe praticare una trattenuta speciale sui salari e gli stipendi, tenendo beninteso fermo l'attuale contributo a carico dei lavoratori. Detta trattenuta andrebbe ... destinata esclusivamente a scopi di previdenza, come particolari polizze di assicurazioni e determinati titoli di partecipazione alla proprietà di alloggi da costruirsi con carattere popolare ... » (Relazione a Mussolini, aprile 1940, *Archivio Thaon di Revel*, Fondazione L. Einaudi, 19.61). Sulla politica monetaria di guerra, cfr. P. BAFFI, *L'evoluzione monetaria in Italia dall'economia di guerra alla convertibilità (1935-1958)*, in *Studi sulla moneta*, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 225-8. Vedi anche i cenni di A. GRAZIANI, *Introduzione a L'economia italiana: 1945-1970*, Bologna, Il Mulino, 1972, p. 16.

straordinari adottati fra il 1937 al '41 (dall'imposta straordinaria sul capitale delle anonime a quella sulle altre società, all'imposta sugli utili di congiuntura, alla reintroduzione della nominatività dei titoli)¹⁰⁴ che fanno di lui un coerente seguace dell'indirizzo – che aveva un illustre precedente in Nitti – di favorire ad ogni costo l'accumulazione pubblica, resistendo alle pressioni del capitale privato.

Esemplare è il suo disegno di riforma della Ragioneria generale dello Stato, che aveva lo scopo esplicito di « adeguarne l'ordinamento al nuovo assetto amministrativo, legislativo, economico e sociale realizzato dal Regime »¹⁰⁵.

104. Sulla politica fiscale di Thaon di Revel cfr. P. GRIFONE, op. cit., pp. 144-7 e 156-61. Cfr. anche i suoi discorsi, *La politica finanziaria nel primo anno dell'Impero*, « Rivista bancaria », 1937, pp. 409-27 e 505-26; *Esposizione e dichiarazioni finanziarie dell'on. Ministro delle finanze*, ivi, 1938, pp. 365-95; *Esposizione finanziaria del Ministro delle finanze*, ivi, 1939, pp. 349-68 e 605-19. Nell'aprile del '40, alla vigilia dell'entrata in guerra, Thaon appronta un « piano quadriennale della finanza di guerra » che prevedeva: a) la sospensione delle spese pubbliche non belliche; b) il blocco dei fitti, delle costruzioni edilizie, degli impianti industriali, dei prezzi, degli stipendi e dei salari; c) la sospensione degli aumenti del capitale sociale e della emissione dei titoli; d) la vigilanza sugli istituti di credito; e) la cambializzazione dei fidi bancari; f) l'introduzione di un sistema di obbligatorietà del risparmio (su cui cfr. la nota precedente). Per il settore tributario, i capisaldi del piano erano: 1) « evitare ogni movimento speculativo al rialzo colpendo i plusvalori capitali » della proprietà fondiaria, dei titoli a reddito variabile, dei trasferimenti di aziende; 2) « colpire gli utili di congiuntura e i contribuenti non combattenti » con una serie di imposte straordinarie sui proventi degli amministratori di s.p.a., sui salari non soggetti alla ricchezza mobile, ecc.; 3) « nuove entrate frenando i consumi voluttuari ». Nel marzo 1942, dopo due anni di « piano », ben poco però era stato attuato. Solo le spese effettive di guerra avevano avuto un andamento leggermente inferiore alle previsioni, risultando contenute entro i 10 miliardi mensili. Invece il blocco dei fitti, degli stipendi ecc. « non dette gli effetti sperati », perché la stessa amministrazione « ritoccò il trattamento economico dei propri dipendenti ». Inoltre, al divieto di aumenti del capitale sociale erano state introdotte deroghe, tra cui il caso in cui le società anonime « perseguissero finalità autarchiche » (!), che rendevano di fatto inoperante quel divieto. Infine, « le varie forme di risparmio obbligatorio o vincolato sperimentate in altri paesi non si dimostrarono adatte per il nostro ... Il solo accenno ... ha provocato un'immediata reazione dei risparmiatori che si è risolta nel ritiro di depositi per notevoli somme » (Direzione gen. per il coordinamento tributario, Affari gen., Personale, *Piano fin. guerra*, marzo 1942, *Archivio Thaon di Revel*, 19.413). La finanza « totalitaria » era miseramente fallita.

105. Relazione del Ministro delle finanze al disegno di legge presentato alla Camera dei Fasci e delle Corporazioni sull'ordinamento della Ragioneria generale dello Stato, 10 giugno 1939, in *Raccolta di atti ecc. cit.*, vol. X, p. 286.

Nessuna delle trivialità presenti nella riforma della Corte dei conti appaiono in questo progetto, che è piuttosto la consacrazione della Ragioneria come organo tecnocratico, dotato di vasti poteri politici. Essa viene organizzata come un vero e proprio ministero, con tre direzioni generali (bilancio, ordinamenti del personale e affari economici) e con un « ispettorato generale », oltre alle vecchie ragionerie centrali che continuano a dipendere da essa, e alle ragionerie coloniali.

All'ispettorato generale di finanza sono affidati compiti di vigilanza a che « l'attuazione delle spese proceda in conformità delle rispettive leggi e nel modo più proficuo ai fini dello Stato » (art. 3); dizione molto ampia, ma che attribuiva al nuovo ufficio poteri di merito di notevole portata.

La direzione generale del bilancio doveva espletare le funzioni strettamente istituzionali della Ragioneria (preparazione del bilancio di previsione e del conto consuntivo; preparazione degli atti per la variazione del bilancio nel corso della gestione; formazione del conto del patrimonio), ma oltre a ciò doveva provvedere alla « revisione analitica delle assegnazioni di bilancio, ai fini delle possibili iniziative dirette alla limitazione delle spese » (art. 4). Un nuovo potere attivo, dunque, di esame delle singole voci di spesa, che avrebbe condotto la Ragioneria a influenzare le scelte governative attraverso la preterminazione delle risorse disponibili.

Importante anche la direzione generale per gli ordinamenti del personale, che aveva il compito di trattare gli affari relativi al trattamento del personale, di ruolo e non, dell'amministrazione statale e di quello delle aziende autonome, come pure del « trattamento economico, previdenziale e assistenziale del personale di enti autarchici e sottoposti alla vigilanza e alla tutela dello Stato » (art. 5). La vera innovazione, però, era costituita dalla direzione generale per gli affari economici, che rappresenta l'organo di collegamento fra la Ragioneria e l'ordinamento corporativo. Per l'art. 6, la direzione doveva provvedere « all'esame e alla relativa trattazione, per i riflessi sulla finanza dello Stato: a) degli argomenti da discutersi presso gli organi corporativi; b) delle proposte relative alla previdenza ed assistenza sociale, e, in genere, alla legislazione del lavoro; c) dei documenti contabili degli enti amministrativi, di qualsiasi natura, di importanza nazionale, sovvenuti direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato; d) delle proposte aventi connessione con l'attività economica del Paese che possano implicare interventi finanziari

diretti o indiretti a carico dello Stato ». Le altre norme riguardavano soprattutto il reclutamento del personale della Ragioneria.

Alla Camera dei fasci e delle corporazioni, il consigliere Bolzon, relatore per la commissione generale del bilancio, non dà grandi lumi per la comprensione delle finalità della riforma. Per lui « trattasi di un perfezionamento e non di un rivolgimento »; genericamente, rassicura che i funzionari chiamati a comporre i nuovi uffici della corte « saranno elementi di agile, vasta, oculata manovra »¹⁰⁶. Per il consigliere Landi, invece, una successiva legge dovrebbe chiarire i rapporti fra la direzione generale degli affari economici e le norme che regolano il funzionamento degli organi corporativi, allo scopo di « evitare che l'attività di detti organi possa subire comunque limitazioni o ritardi nella propria esplicazione ». Preoccupazione tutt'altro che ingiustificata, che sorprende come non venga fatta propria da nessun altro.

Il dibattito parlamentare, del resto, non si solleva al di sopra di un piano meramente informativo. Anche l'intervento di due specialisti di finanza pubblica, il Morselli e il Da Empoli, non giova ad elevarne il tono. Il Morselli suggerisce che si estenda l'ammissione ai concorsi per l'ispettorato di finanza ai laureati in ingegneria, « dato che molte delle gestioni da controllare hanno eminentemente carattere tecnico »; il Da Empoli è il solo ad avanzare il dubbio che le norme sull'ispettorato siano troppo ampie: « c'è da domandarsi quali siano i servizi che non hanno rapporto almeno indiretto con le finanze dello Stato », e che quindi non cadano sotto la vigilanza dell'ispettorato. Nelle funzioni delle direzioni generali, neppure una parola (del resto, il testo degli interventi è riportato in riassunto).

Approvato alla Camera con lievi emendamenti¹⁰⁷, il progetto passa al Senato, dove relatore della commissione di finanze è il Raineri, già ministro di Agricoltura nel gabinetto Boselli e tipico esempio di uomo politico liberale « rigenerato ». Egli non perde occasione per inneggiare alle nuove concezioni finanziarie, di cui la riforma della Ragioneria generale è un portato: « Il Duce, nel creare lo Stato corporativo, ha inteso che una gran parte dell'economia del Paese

106. *Raccolta cit.*, p. 295.

107. Essi riguardavano solo le disposizioni sul personale. Tuttavia il testo del disegno di legge presentato al Senato reca la denominazione « ispettorato » al posto di « direzione generale » (del bilancio, del personale e degli affari economici). Nel dibattito al Senato, gli intervenuti non fanno nessun riferimento alla cosa. Il testo definitivo reca « ispettorati » (che in totale sono quattro).

dovesse essere diretta dallo Stato. In un memorabile discorso Egli disse che il liberalismo e il collettivismo hanno fatto il loro tempo, e che il corporativismo rappresenta una concezione intermedia per cui lo Stato, pur rispettando la proprietà e l'iniziativa privata, deve esercitare e controllare quelle industrie chiavi che interessano la difesa del Paese, inteso questo termine in senso molto lato »¹⁰⁸. Altrettanto « lata » è la genericità della relazione, che evita abilmente ogni giudizio sul merito della riforma. Soltanto i senatori Zupelli e Maraviglia sollevano alcune obiezioni sull'opportunità di potenziare la Ragioneria generale. Per Maraviglia, « il provvedimento attribuisce alla Ragioneria una facoltà di controllo su istituti che prima non erano di sua competenza, venendo così ad alterare anche i rapporti fra le varie amministrazioni dello Stato... Se si vogliono aumentare i poteri del ministro delle finanze, e per esso della Ragioneria generale, occorre procedere per la via costituzionale », cioè sentendo il Gran consiglio del fascismo. Veniva in tal modo approvata la legge 26 luglio 1939, n. 1037, ancora in larghissima parte vigente¹⁰⁹.

Come funzionarono i nuovi uffici della Ragioneria durante la guerra fascista? I dati a nostra disposizione sono troppo scarsi per dare una risposta univoca. Vi sono però seri motivi per ritenere che la Ragioneria abbia deviato, in qualche occasione, dai suoi compiti istituzionali. In particolare l'ispettorato generale delle finanze, al quale la legge dava, non a caso, attribuzioni estesissime e comunque non bene specificate, compare in varie occasioni in vesti per lo meno insolite. Per esempio, l'ispettore generale Tommaso Lazzari inviava al generale Camillo Grossi, presidente della commissione italiana di armistizio con la Francia, un documento segreto concernente « provvedimenti economici e finanziari per una eventuale occupazione del Nord Africa Francese e della Francia continentale », in data 23 aprile 1941. Di per sé non si tratta di piani sconvolgenti: si rinvia alla legge di guerra (regio decreto 8 luglio 1938, n. 1415), e si fissa la direttiva di « lasciare alle autorità locali ed alle organizzazioni private francesi lo svolgimento delle varie attività economiche e finanziarie le quali andrebbero però controllate e regolate da elementi italiani »; italiano

108. Raccolta cit., p. 302.

109. Del tutto marginali sono infatti le modifiche apportate con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1955, n. 1544, sul decentramento dei servizi del Tesoro. Il testo è in Ministero del Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, *Legge e regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato*, Roma, Ist. poligrafico dello Stato, 1961, pp. 499-512.

dovrebbe essere l'organo di vigilanza per le entrate e le spese, che però continuerebbero a essere disciplinate dal sistema tributario francese; verrebbe emessa una "lira d'occupazione", sarebbe esercitato il controllo sulla Banca di Francia, e così via ¹¹⁰.

Un altro e più vistoso caso di deviazione istituzionale è offerto da un promemoria (anch'esso segreto) che il Ragioniere generale dello Stato, Ettore Cambi, invia a Thaon di Revel nel medesimo 1941. Si tratta di un quadro abbastanza particolareggiato della situazione in Francia, sulla base ancora una volta di informazioni raccolte dall'Ispettorato affari economici e finanziari (il Fornari era membro della commissione per l'armistizio). Si osserva fra l'altro che, «nonostante il sempre più frequente richiamo della stampa e della radio nazionale al problema israelita, l'opinione pubblica rimane ferma nel considerare ogni azione contro gli ebrei come contraria all'ideale francese di libertà e come imposta dalla Germania». La stampa di Vichy rimane largamente ostile all'Italia: anzi, è dato rilevare un «accentuarsi della propaganda intesa a dimostrare il carattere francese di Nizza» ¹¹¹. Che cosa tutto questo avesse a che fare con le funzioni degli uffici della Ragioneria, resta un mistero.

10. *Un burocrate denuncia i pericoli della burocrazia: Carlo Petrocchi.*

Si era ormai vicini al crollo dell'edificio politico e amministrativo creato dal regime. Quando questo giunse, il vuoto creatosi non fu riempito con contenuti nuovi di democrazia amministrativa, di cui d'altra parte non vi era tradizione né teorica né tanto meno pratica nella storia del paese. I più illuminati pensatori rilanciarono gli schemi del liberalismo alla Tangorra-Abignente, i quali per lo meno evitavano le pericolose confusioni fra amministrazione attiva, contabilità e sindacato giurisdizionale. Vogliamo perciò concludere questo lavoro ricordando il contributo di un tipico alto funzionario formatosi alla scuola del riformismo socialista del primo decennio del secolo, passato indenne (anzi, con tutti gli onori) attraverso il ventennio fascista, e finalmente spinto, nell'anno più buio dello sfacelo dello Stato – il 1944 – a riconsiderare, con apparente distacco, i problemi della burocrazia e dell'amministrazione finanziaria. Carlo Petrocchi non

110. Studio provvedimenti economici e finanziari per una eventuale occupazione Nord Africa francese e Francia continentale (segreto), *Archivio Thaon di Revel*, 1.335.

111. Promemoria per l'Eccellenza il Ministro delle finanze. Oggetto: situazione in Francia (segreto), *Archivio Thaon di Revel*, 1.379.

aveva esordito come scrittore di problemi amministrativi. Nel 1902, a venticinque anni, aveva pubblicato sulla « Critica sociale » un saggio sulla *Teoria marxista della miseria crescente e la sua interpretazione*¹¹², che era a sua volta la rielaborazione della sua tesi di laurea con Maffeo Pantaleoni. L'invio di questo saggio a Vilfredo Pareto provocò una risposta, tutto sommato benevola, di quest'ultimo. Il « solitario di Céligny » riprendeva fra l'altro un'affermazione del Petrocchi, secondo cui in un regime collettivista non ci sarebbe stato bisogno di parlamento, né di consigli comunali o provinciali¹¹³. Naturalmente, il Pareto irrideva a tanto utopismo. Ma proprio in quell'anno il Petrocchi entrava nel mondo fin troppo concreto della pubblica amministrazione, e precisamente nel ministero dei lavori pubblici, per diventare nel 1908 capo dell'ufficio contratti e nel 1916 capo di gabinetto del ministro Bonomi. Nel 1921 divenne direttore generale del ministero, poi per breve tempo capo di gabinetto di Bonomi presidente, in seguito consigliere di Stato (1920) e direttore generale delle bonifiche: collaboratore strettissimo, dunque, di Jandolo e Serpieri per la preparazione del testo unico del 1933. Petrocchi impersona il servitore dello Stato reduce delle più contrastanti esperienze politiche, amministrative e culturali: una incarnazione vivente del concetto di « continuità » dello Stato.

Proprio in virtù della conoscenza accumulata in oltre quaranta anni di carriera amministrativa, le critiche che Carlo Petrocchi muoveva alla « burocrazia della cifra », cioè alla Ragioneria generale, costituiscono un punto fermo del pensiero antiaccentratore.

Sono anzitutto riprese in pieno le critiche mosse fin dagli anni Dieci alla strapotenza della Ragioneria generale. L'evoluzione della disciplina del controllo contabile ha portato a questo: che i ragionieri ministeriali sono passati dalla subordinazione ai direttori generali dei ministeri alla subordinazione alla Ragioneria generale. Di conseguenza, « l'amministrazione vive senza conti e i conti senza ammi-

112. C. PETROCCHI, *La teoria marxista della miseria crescente e la sua interpretazione*, « Critica sociale », XII, 1902, pp. 26 e segg., 39 e segg., 57 e segg., 75 e segg. (anche in volume, Biblioteca della Critica Sociale, 1902). Le notizie sul Petrocchi sono in S. CASSESE, nota a *Il trionfo della burocrazia della cifra e L'amministrazione legislatrice* di C. Petrocchi, « Riv. trim. di dir. pubblico », 1973, n. 3, pp. 1516-8; e in VILFREDO PARETO, *Epistolario 1890-1923*, a cura di G. Busino, Roma, Accademia naz. dei Lincei, 1973, vol. I, p. 470 n.

113. Cfr. Lettera di V. P. a Carlo Petrocchi (17 novembre 1902), in *Epistolario* cit., p. 470.

nistrazione»¹¹⁴. Bisogna «tornare all'antico», cioè realizzare le proposte di Abignente, ponendo i ragionieri alle dirette dipendenze dei ministri e parificando i ragionieri capi ai direttori generali. Quanto alla Ragioneria generale, si tratta di circoscriverne una volta per tutte le funzioni a «negare in tutto o in parte, tenendo conto della capienza del bilancio, le somme richieste dai vari dicasteri», evitando però che essa si assuma compiti di sindacato dell'opportunità della spesa presso ogni singolo ministero, come invece di fatto avviene specie dopo la legge del 1923. Il Petrocchi narra appunto che il ragioniere generale Vito De Bellis prendeva tanto sul serio la sua funzione di controllore nel merito dei progetti di spesa, da ostacolare (forse non sapendolo) perfino l'*iter* di disegni di legge che avevano avuto il *placet* del duce¹¹⁵. Naturalmente, non è solo una questione di eccesso di potere del ragioniere generale: è il ministro delle finanze che impedisce di fatto ai «ministri di spesa» di amministrare.

Per il Petrocchi – memore dei suoi antichi studi economici – è necessario instaurare, accanto ai controlli contabili, dei «controlli economici, che a consuntivo pongano in rilievo la corrispondenza fra le spese sostenute e i risultati conseguiti». Questi controlli non possono essere affidati a organi composti esclusivamente di ragionieri e giuristi; debbono figurare in queste commissioni «tecnici ed economisti anche estranei all'Amministrazione», in grado di redigere periodicamente relazioni particolareggiate sui vari servizi. Il Petrocchi cita il caso della bonifica integrale, sulla quale per molti anni non furono pubblicate relazioni sui costi e i benefici tecnici ed economici delle opere realizzate. È un calcolo che si potrebbe fare per ogni ufficio esecutivo, gravato di sole spese di carattere generale, come ad esempio la prefettura. Insomma, il trionfo della «burocrazia della cifra» (cioè della Ragioneria generale e dei controlli contabili) ha portato a intralci e duplicazioni fra le competenze, ma non ha minimamente contribuito ad accrescere la conoscenza sui reali oneri e i vantaggi economici dei servizi pubblici.

Fin qui il Petrocchi in tema di rapporti fra amministrazione attiva e burocrazia di controllo. Più impegnato politicamente è un altro brano del suo libro, riguardante i rapporti fra potere politico *nel*

114. C. PETROCCHI, *Il trionfo della burocrazia della cifra* cit., p. 1520. Queste pagine sono tratte da *Il problema della burocrazia*, Roma, Migliaresi, 1944; e sono state ristampate anche in S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia* cit., pp. 245-8 e 267-78.

115. Cfr. op. cit., p. 1521.

suo complesso e burocrazia nel suo complesso. La celebre legge Rocco sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche (31 gennaio 1926, n. 100) viene vista dal Petrocchi in una luce diversa da quella tradizionale. Come è noto, tale legge intendeva fornire al governo lo strumento indispensabile per diventare regime, svincolandolo da ogni sindacato parlamentare. Non era stata però prevista una conseguenza che col tempo mise in ombra lo scopo principale della legge. Il fatto cioè che il ricorso ai decreti in materia amministrativa e organizzativa rendeva la burocrazia arbitra di legiferare su sé stessa. Il « governo forte » è in realtà – anche se il Petrocchi non lo dice espressamente – succube della propria burocrazia. Naturalmente, la legislazione prodotta dalla burocrazia soffre di una deformazione caratteristica: risente del fatto che « l'amministrazione ha più branche ed ognuna tende a camminare per conto suo, mentre nel delicato lavoro di preparazione delle norme giuridiche l'esigenza dell'unità è assolutamente indispensabile. La norma giuridica, contenuta in una legge o in un regolamento, deve rappresentare la manifestazione della volontà unitaria dello Stato, non quella particolaristica della congerie di uffici nei quali l'unità dell'amministrazione si fraziona »¹¹⁶.

Il vecchio collaboratore della « Critica sociale », nella sua implicita condanna per una prassi amministrativa che aveva portato alla distorsione istituzionale, rilanciava dunque il programma spaventiano degli anni Ottanta. L'amministrazione deve fare il proprio dovere, cioè amministrare, e non legiferare; il potere esecutivo non può disciplinare l'ordinamento della pubblica amministrazione al di fuori del sindacato parlamentare, perché altrimenti si rende prigioniero della ambigua « competenza » e del tecnicismo burocratico. Ma pure nella loro nobiltà e lucidità, le parole del Petrocchi suonavano un po' astratte. Il sistema politico italiano avrebbe mai consentito la realizzazione di programmi che neppure nell'età aurea del nostro liberalismo avevano posto radici durevoli? Il dopoguerra doveva dimostrare che soltanto esigue forze minoritarie – eredi spirituali della Destra storica più illuminata e delle correnti liberiste del primo Novecento¹¹⁷ – in Italia sono sensibili al problema dello Stato e del-

116. Op. cit., p. 1532. Cfr. anche la relazione del guardasigilli Alfredo Rocco sul disegno di legge sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, in A. Rocco, *La trasformazione dello Stato*, Roma, ed. « La Voce », 1927, pp. 129-94.

117. Ci riferiamo, per esempio, alle iniziative degli « Amici del Mondo » negli anni cinquanta e del « Movimento Gaetano Salvemini » nell'ultimo decennio

l'amministrazione, da risolversi nel quadro di una visione democratica – cioè né tecnocratica né autoritaria – della società. Vi è qualche speranza che in futuro queste forze sparse si coagulino in un grande programma di alternativa economica e politica all'indirizzo dominante¹¹⁸. Si tratta però di mere ipotesi (oltre che di personali speranze) che vanno ben al di là del nostro compito di storici.

(la più importante delle quali ai nostri fini è la tavola rotonda sullo *Sperpero del pubblico denaro* cit.).

118. Cfr. per esempio, gli atti del convegno dell'Istituto Gramsci sulla *Riforma dello Stato*, Roma, Editori Riuniti, 1968.

APPENDICE

ELENCO DEI MINISTRI DELLE FINANZE (1861-1943) E DEL TESORO (1877-1922)

1. Ministri delle finanze.

- F. S. VEGEZZI (17 marzo 1861 - 3 aprile 1861)
(1805-1888). Avvocato.
- P. BASTOGI (3 aprile 1861 - 3 marzo 1862)
(1808-1899). Pubblicista. Uomo d'affari. Senatore dal 1890.
- Q. SELLA (3 marzo 1862 - 8 dicembre 1862)
(1827-1884). Ingegnere minerario. Professore.
- M. MINGHETTI (8 dicembre 1862 - 28 settembre 1864)
(1818-1886). Autodidatta. Pubblicista in materie economiche e amministrative.
- Q. SELLA (28 settembre 1864 - 31 dicembre 1865)
- A. SCIALOJA (31 dicembre 1865 - 17 febbraio 1867)
(1817-1877). Professore di economia nell'Università di Torino (1846-1848). Magistrato della Corte dei conti e senatore dal 1862.
- A. DEPRETIS (17 febbraio - 4 aprile 1867)
(1813-1887). Avvocato.
- F. FERRARA (4 aprile - 4 luglio 1867)
(1810-1900). Professore di economia nell'Università di Torino (1849-1859), di Pisa (1859-1860) e di Venezia (1868-1900). Magistrato della Corte dei conti (1862-1867). Senatore dal 1881.
- U. RATTAZZI (4 luglio - 27 ottobre 1867)
(1808-1873). Avvocato.
- L. G. CAMBRAY-DIGNY (28 ottobre 1867 - 14 dicembre 1869)
(1820-1906). Professore nell'Istituto agrario di Firenze. Agricoltore.
- Q. SELLA (14 dicembre 1869 - 9 luglio 1873)

- M. MINGHETTI (10 luglio 1873 - 24 marzo 1876)
- A. DEPRETIS (25 marzo 1876 - 26 dicembre 1877)
- A. MAGLIANI (27 dicembre 1877 - 24 marzo 1878)
(1824-1891). Avvocato. Magistrato della Corte dei conti dal 1862.
Senatore dal 1871.
- F. SEISMIT-DODA (24 marzo 1878 - 19 dicembre 1878)
(1825-1893). Pubblicista. Direttore della Riunione Adriatica di sicurtà.
- A. MAGLIANI (19 dicembre 1878 - 15 luglio 1879)
- B. GRIMALDI (15 luglio 1879 - 25 novembre 1879)
(1839-1897). Avvocato. Professore.
- A. MAGLIANI (25 novembre 1879 - 29 dicembre 1888)
- B. GRIMALDI (29 dicembre 1888 - 9 marzo 1889)
- F. SEISMIT-DODA (9 marzo 1889 - 13 settembre 1890)
- G. GIOLITTI (14 settembre 1890 - 9 dicembre 1890)
(1842-1928). Avvocato. Funzionario del ministero delle finanze (1869-1877); funzionario della Corte dei conti (1877-1882); poi consigliere di Stato.
- B. GRIMALDI (9 dicembre 1890 - 8 febbraio 1891)
- G. COLOMBO (9 febbraio 1891 - 22 aprile 1892)
(1836-1921). Ingegnere. Direttore del Politecnico di Milano.
- L. LUZZATTI (22 aprile 1892 - 15 maggio 1892)
(1841-1927). Professore di diritto costituzionale nell'Università di Padova (1863) poi di diritto commerciale e costituzionale a Roma.
Senatore dal 1921.
- V. ELLENA (15 maggio 1892 - 7 luglio 1892)
(1844-1892). Funzionario del ministero delle finanze; segretario del ministero di Agricoltura; consigliere di Stato.
- B. GRIMALDI (7 luglio 1892 - 23 maggio 1893)
- L. GAGLIARDO (24 maggio 1893 - 15 dicembre 1893)
(1835-1899). Funzionario statale. Senatore dal 1892.
- S. SONNINO (15 dicembre 1893 - 13 giugno 1894)
(1847-1922). Pubblicista.
- P. BOSELLI (14 giugno 1894 - 9 marzo 1896)
(1838-1932). Avvocato. Professore di scienza delle finanze nell'Università di Roma dal 1871.

- A. BRANCA (10 marzo 1896 - 29 giugno 1898)
(1840-1903). Avvocato. Agricoltore. Segretario generale ministero di agricoltura dal 1876.
- P. CARCANO (30 giugno 1898 - 3 maggio 1899)
(1843-1918). Avvocato.
- P. CARMINE (14 maggio 1899 - 23 giugno 1900)
(1841-1913). Ingegnere.
- B. CHIMIRRI (24 giugno 1900 - 13 febbraio 1901)
(1842-1917). Avvocato.
- L. WOLLEMBORG (14 febbraio 1901 - 3 agosto 1901)
(1859-1932). Dottore in legge. Pubblicista in materie economiche e finanziarie. Senatore dal 1914.
- P. CARCANO (3 agosto 1901 - 2 novembre 1903)
- P. ROSANO (3-9 novembre 1903)
(1847-1903). Avvocato.
- L. LUZZATTI (10 novembre 1903 - 24 novembre 1904)
- A. MAJORANA (24 novembre 1904 - 22 dicembre 1905)
(1865-1910). Avvocato. Professore di scienza delle finanze nell'Università di Catania.
- P. VACCHELLI (25 dicembre 1905 - 8 febbraio 1906)
(1837-1913). Dottore in legge. Senatore dal 1896.
- A. SALANDRA (8 febbraio 1906 - 29 maggio 1906)
(1853-1931). Avvocato. Professore di diritto amministrativo nell'Università di Roma.
- F. MASSIMINI (29 maggio 1906 - 19 aprile 1907)
(1859-1908). Avvocato.
- P. LACAVA (19 aprile 1907 - 10 dicembre 1909)
(1835-1912). Avvocato.
- E. ARLOTTA (11 dicembre 1909 - 31 marzo 1910)
(1851-1933). Direttore del Banco di Napoli (1895-1897).
- L. FACTA (31 marzo 1910 - 20 marzo 1914)
(1861-1930). Avvocato. Senatore dal 1924.
- L. RAVA (20 marzo 1914 - 5 novembre 1914)
(1860-1938). Professore nell'Università di Siena, di Pavia e di Bologna.
- E. DANEO (5 novembre 1914 - 8 giugno 1916)
(1851-1922). Avvocato.
- F. MEDA (19 giugno 1916 - 23 giugno 1919)
(1869-1939). Avvocato.

- F. TEDESCO (24 giugno 1919 - 13 marzo 1920)
(1853-1921). Ispettore generale delle ferrovie. Consigliere di Stato.
- L. FACTA (11 agosto 1920 - 4 luglio 1921)
- M. SOLERI (4 luglio 1921 - 26 febbraio 1922)
(1882-1945). Avvocato.
- G. B. BERTONE (26 febbraio 1922 - 31 ottobre 1922)
(1874-1968). Professore.
- A. DE' STEFANI (31 ottobre 1922 - 11 luglio 1925)
(1879-1968). Professore di scienza delle finanze a Padova e a Ferrara, poi di politica economica a Roma.
- G. VOLPI DI MISURATA (12 luglio 1925 - 11 luglio 1928)
(1877-1947). Finanziere.
- A. MOSCONI (12 luglio 1928 - 19 luglio 1932)
(1866-1955). Prefetto. Consigliere di Stato. Senatore dal 1920.
- G. JUNG (20 luglio 1932 - 24 gennaio 1935)
(1876-1949). Già presidente Istituto nazionale esportazioni, INE (1928-1932).
- P. THAON DI REVEL (25 gennaio 1935 - 5 febbraio 1943)
(1888-1973). Dottore in scienze economiche. Vicepresidente della Confederazione nazionale fascista dell'Agricoltura (1922-1929), podestà di Torino (1929-1935), senatore dal 1932. Nel dopoguerra presidente onorario dell'Italgas e membro dell'Accademia delle Scienze di Torino e dell'Accademia dei Georgofili.
- G. ACERBO (6 febbraio 1943 - 25 luglio 1943)
(1888-1969). Ministro dell'Agricoltura (1929-1935); professore di politica agraria nell'Università di Roma.

2. Ministri del Tesoro.

- A. BARGONI (26 dicembre 1877 - 24 marzo 1878)
(1829-1901). Già prefetto (1871-1877). Senatore dal 1876.
- F. SEISMIT-DODA (24 marzo 1878 - 29 dicembre 1878)
Ad interim.
- A. MAGLIANI (19 dicembre 1878 - 15 luglio 1879)
Ad interim.
- B. GRIMALDI (15 luglio 1879 - 25 novembre 1879)
Ad interim.
- A. MAGLIANI (25 novembre 1879 - 29 dicembre 1888)
Ad interim.

- C. PERAZZI (29 dicembre 1888 - 9 marzo 1889)
(1832-1896). Ingegnere. Consigliere di Stato dal 1874.
- G. GIOLITTI (9 marzo 1889 - 9 dicembre 1890)
- B. GRIMALDI (9 dicembre 1890 - 8 febbraio 1891)
- L. LUZZATTI (9 febbraio 1891 - 15 maggio 1892)
- B. GRIMALDI (15 maggio 1892 - 15 dicembre 1893)
- S. SONNINO (15 dicembre 1893 - 13 giugno 1894)
Ad interim.
- S. SONNINO (14 giugno 1894 - 10 marzo 1896)
- G. COLOMBO (10 marzo 1896 - 13 luglio 1896)
- L. LUZZATTI (14 luglio 1896 - 29 giugno 1898)
- P. VACCHELLI (30 giugno 1898 - 14 maggio 1899)
- P. BOSELLI (15 maggio 1899 - 25 giugno 1900)
- G. RUBINI (25 giugno 1900 - 31 dicembre 1900)
(1845-1917). Ingegnere.
- G. FINALI (8 gennaio 1901 - 14 febbraio 1901)
(1829-1914). Senatore dal 1872. Presidente della Corte dei conti
(1893-1907).
- E. DI BROGLIO (15 febbraio 1901 - 23 novembre 1903)
(1840-1918). Presidente della Corte dei conti (1907-1915). Senatore
dal 1907.
- L. LUZZATTI (23 novembre 1903 - 27 marzo 1905)
- P. CARCANO (28 marzo 1905 - 8 febbraio 1906)
(1843-1918). Avvocato.
- L. LUZZATTI (9 febbraio 1906 - 29 maggio 1906)
- A. MAJORANA (30 maggio 1906 - 17 maggio 1907)
- P. CARCANO (17 maggio 1907 - 10 dicembre 1909)
- A. SALANDRA (11 dicembre 1909 - 31 marzo 1910)
- F. TEDESCO (31 marzo 1910 - 19 marzo 1914)
- G. RUBINI (20 marzo 1914 - 5 novembre 1914)
- P. CARCANO (6 novembre 1914 - 29 ottobre 1917)
- F. S. NITTI (30 ottobre 1917 - 17 gennaio 1919)
(1868-1953). Professore di scienza delle finanze nell'Università di
Napoli.
- B. STRINGHER (18 gennaio 1919 - 23 giugno 1919)
(1853-1930). Direttore generale della Banca d'Italia.

- C. SCHANZER (23 giugno 1919 - 13 marzo 1920)
(1865-1953). Consigliere di Stato. Libero docente in diritto costituzionale.
- L. LUZZATTI (14 marzo 1920 - 22 maggio 1920)
- C. SCHANZER (23 maggio 1920 - 14 giugno 1920)
- F. MEDA (16 giugno 1920 - 2 aprile 1921)
- I. BONOMI (2 aprile 1921 - 4 luglio 1921)
(1873-1951). Laureato in legge. Pubblicista in materie economiche e amministrative; storico.
- G. DE NAVA (4 luglio 1921 - 26 febbraio 1922)
(1857-1924). Avvocato.
- C. PEANO (26 febbraio 1922 - 1° luglio 1922)
(1863-1930). Consigliere di Stato. Presidente della Corte dei conti (1922-1928).
- G. PARATORE (1° agosto 1922 - 31 ottobre 1922)
(1875-1967). Avvocato. Segretario particolare di Crispi dal 1894 al 1901.
- V. TANGORRA (1° novembre - 21 dicembre 1922)
(1866-1922). Professore di scienza delle finanze nell'Università di Pisa.
- F. DE BROCCHIO (1° febbraio 1901 - 23 novembre 1908)
(1810-1913). Presidente della Corte dei conti (1907-1913). Senatore dal 1907.
- L. LUZZATTI (23 novembre 1908 - 27 marzo 1905)
(1843-1918). Avvocato.
- L. LUZZATTI (9 febbraio 1906 - 29 maggio 1906)
- A. MAJORANA (30 maggio 1906 - 17 maggio 1907)
- P. CARCANO (17 maggio 1907 - 10 dicembre 1909)
- A. SALANDRA (11 dicembre 1909 - 31 marzo 1910)
(1822-1909). EG. (1891-1893).
- F. TEBESCO (31 marzo 1910 - 19 marzo 1914)
- G. RUBINI (20 marzo 1914 - 5 novembre 1914)
- P. CARCANO (6 novembre 1914 - 29 ottobre 1915)
- F. S. NITTI (30 ottobre 1917 - 17 gennaio 1919)
(1859-1923). Professore di scienza delle finanze nell'Università di Napoli.
- B. STRONCHER (16 gennaio 1919 - 23 giugno 1919)
(1853-1930). Direttore generale della Banca d'Italia.

INDICE DEI NOMI

Abignente Giovanni, 118-121, 143,
 158, 139, 171, 183, 190, 192.
 Acerbo Giacomo, 18, 199.
 Agnini Gregorio, 122.
 Albertini Luigi, 119, 175.
 Alessio Giulio, 161.
 Allegritti Umberto, 14, 15.
 Allen William R., 19.
 Allievi Antonio, 37.
 Alysi Giacomo Giuseppe, 91.
 Amaduzzi Ruggero, 106.
 Amari Michele, cont., 102.
 Arculeo Giorgio, 67-70, 73, 74, 110,
 113.
 Aze Giuseppe, 11, 79, 133, 151.
 Ariotta Enrico, 197.
 Arroni Camillo, 63.
 Artusi Guido, 29.
 Baccarini Alfredo, 65.
 Bachi Riccardo, 136, 157.
 Baci Costantino, 61, 76-79.
 Baffi Paolo, 185.
 Bagliani Guido, 11.
 Balbo Prospero, 23.
 Balduino Domenico, 43, 51.
 Barbaroux Giuseppe, 20.
 Bargoni Angelo, 52, 102, 198.
 Barone Enrico, 167.
 Barucci Piero, 18.
 Barzani Piero, 30, 31, 33-35, 36, 43,
 54, 195.
 Baniella Carlo, 100.

Belli Franco, 11.
 Beneduce Alberto, 159, 168, 179.
 Benini Rodolfo, 111, 139.
 Bernardi Paolo, 139.
 Berselli Aldo, 79.
 Berni Alfredo, 122.
 Berti Domenico, 182.
 Bertone G. Batista, 104, 173, 193.
 Besta Flavio, 127.
 Bettolo Giovanni, 149.
 Biancheri Giuseppe, 135.
 Bisachi Michele, 102.
 Bisachi Riccardo, 91.
 Bismarck Otto, 67.
 Bisolati Leonida, 109, 149.
 Bobbio Norberto, 9, 18, 113.
 Boccardo Gerolamo, 71, 83, 102, 103,
 172.
 Bodio Luigi, 102.
 Bolchini Vaccaro Mina, 53.
 Bolzon Piero, 152.
 Bonacci Teodisco, 119.
 Bonasi Adeodato, 102.
 Bonelli Franco, 147.
 Bonghi Ruggero, 32, 64, 66, 67, 75,
 102, 110.
 Bonomi Ivanoe, 162-164, 166, 197,
 200.
 Bordon Augusto, 50.
 Morganti Francesco, 91.
 Botghese Camillo, 122.
 Bomer Silvio, 37.
 Borroni L. Ottavio, 120, 130.

Abignente Giovanni, 138-141, 143,
158, 159, 173, 183, 190, 192.

Acerbo Giacomo, 18, 198.

Agnini Gregorio, 122.

Albertini Luigi, 119, 175.

Alessio Giulio, 161.

Allegretti Umberto, 14, 15.

Allen William R., 17.

Allievi Antonio, 37.

Alvisi Giacomo Giuseppe, 95.

Amaduzzi Ruggero, 106.

Amari Michele, conte, 100.

Arcoleo Giorgio, 67-70, 73, 74, 110,
113.

Are Giuseppe, 11, 79, 115, 151.

Arlotta Enrico, 197.

Artom Camillo, 63.

Astuti Guido, 29.

Baccarini Alfredo, 65.

Bachi Riccardo, 156, 157.

Baer Costantino, 64, 76-79.

Baffi Paolo, 185.

Baglioni Guido, 11.

Balbo Prospero, 23.

Balduino Domenico, 43, 51.

Barbaroux Giuseppe, 20.

Bargoni Angelo, 82, 102, 198.

Barone Enrico, 167.

Barucci Piero, 18.

Bastogi Pietro, 30, 31, 33, 35, 36, 43,
54, 195.

Battistella Carlo, 100.

Belli Franco, 11.

Beneduce Alberto, 159, 168, 179.

Benini Rodolfo, 113, 139.

Bernardi Paolo, 159.

Berselli Aldo, 79.

Bertesi Alfredo, 124.

Berti Domenico, 102.

Bertone G. Battista, 164, 175, 198.

Besta Flavio, 127.

Bettòlo Giovanni, 145.

Biancheri Giuseppe, 135.

Bianchi Michele, 102.

Bianchi Riccardo, 93.

Bismarck Otto, 67.

Bissolati Leonida, 109, 149.

Bobbio Norberto, 9, 18, 113.

Boccardo Gerolamo, 71, 83, 102, 103,
172.

Bodio Luigi, 102.

Bolchini Vaccari Mina, 13.

Bolzon Piero, 188.

Bonacci Teodorico, 119.

Bonasi Adeodato, 102.

Bonelli Franco, 147.

Bonghi Ruggiero, 32, 64, 66, 67, 75,
102, 110.

Bonomi Ivanoe, 162-164, 166, 191,
200.

Bordoni Augusto, 50.

Borgatti Francesco, 91.

Borghese Camillo, 122.

Borner Silvio, 17.

Borzoni L. Ottavio, 129, 130.

- Bosco Augusto, 132.
 Boselli Paolo, 18, 114, 125, 126, 156, 188, 196.
 Bottai Giuseppe, 179, 185.
 Bouvier Jean, 10.
 Branca Ascanio, 197.
 Branzoli-Zappi Ezio, 128.
 Brignole Giancarlo, 23.
 Brin Benedetto, 144, 145.
 Brocard Lucien, 185.
 Broglio Emilio, 86.
 Brown Benjamin F., 65.
 Bruguier Giuseppe, 185.
 Brunialti Attilio, 102, 103.
 Busacca Raffaele, 94, 102.
 Buscema Salvatore, 14, 41.
 Busino Giovanni, 191.
 Cabiati Attilio, 145, 184.
 Cabrini Angiolo, 120-122.
 Cadorna Carlo, 82, 138.
 Caffè Federico, 12, 43, 49, 100.
 Cairolì Benedetto, 75, 82, 83, 85, 86, 100.
 Calandra Piero, 82, 160, 164.
 Calissano Teobaldo, 148.
 Calzavarini Mirella, 115.
 Cambi Ettore, 190.
 Cambray-Digny L. Guglielmo, 15, 25, 37, 41, 51, 53, 54, 56-59, 62, 77, 83, 85, 94, 99, 101, 110, 128, 140, 180, 195.
 Candeloro Giorgio, 43, 49, 79, 115, 143, 145.
 Cantù Cesare, 64.
 Caracciolo Alberto, 9, 75, 76, 106, 155.
 Carapelle Aristide, 181.
 Carbone Ferdinando, 13.
 Carcano Paolo, 114, 123, 129, 197, 199.
 Carlo Alberto, 19.
 Carlo Emanuele I, 22.
 Carmine Pietro, 122, 197.
 Carocci Giampiero, 79, 84, 93, 115, 152, 153.
 Carpi Leone, 64.
 Casaretto, deputato, 46.
 Casarosa Carlo, 15.
 Casati Gabrio, 28.
 Cassese Sabino, 12, 15, 18, 153, 179, 191, 192.
 Cassis Giovanni, 154, 155, 162.
 Castagnetto: vedi Trabucco di Castagnetto.
 Casulli Antonio, 69.
 Cavaglieri Guido, 132.
 Cavalieri Enea, 119.
 Cavallotti Felice, 106.
 Cavour Camillo, 15, 17, 19-21, 24, 25, 27, 28, 30-32, 62, 75, 138.
 Cerboni Giuseppe, 85, 89, 101, 117, 118, 131.
 Chiarle Giovanni, 25.
 Chimirri Bruno, 197.
 Cibrario Luigi, 22-25, 35.
 Ciccone Antonio, 32.
 Ciccotti Ettore, 108, 175.
 Coats A. W., 17.
 Cocco-Ortu Francesco, 162.
 Codacci-Pisanelli Alfredo, 175.
 Coenda Michele, 101.
 Cognetti de Martiis Salvatore, 63, 132.
 Colajanni Napoleone, 151.
 Colla Federico, 98.
 Colombani, deputato, 37.
 Colombo Giuseppe, 117, 196, 199.
 Colosimo Gaspare, 164.
 Comandini Ubaldo, 122.
 Conti Ettore, 159.
 Contento Aldo, 145, 146.
 Coppini Romano Paolo, 51.
 Cordova Filippo, 46.
 Correnti Cesare, 45, 46, 50, 102.
 Corsi Tommaso, 99.
 Corso Luigi, 122.
 Cosciani Cesare, 170.
 Cossa Luigi, 63, 107.
 Costa Andrea, 94.
 Cottrau Alfredo, 64.
 Crispi Francesco, 46, 61, 62, 89, 92, 93, 100, 105, 110, 114.
 Croce Benedetto, 66.
 Cusumano Vito, 63, 64, 77.
 D'Addio Mario, 11.
 D'Amelio Mariano, 183.
 D'Angiolini Piero, 66, 152.
 Da Empoli Attilio, 188.
 Dal Pane Luigi, 179.
 Daneo Edoardo, 197.
 Danieli Gualtiero, 122.

De Bellis Vito, 192.
 De Carli Elena, 171.
 De Carli Ferruccio, 171.
 De Cesare Carlo, 17, 32, 34, 46, 52, 85, 99, 100.
 De Cupis Adriano, 82.
 De Kiriaki A. Stelio, 65.
 De Felice Renzo, 177.
 De Flaminii Giuseppe, 128.
 De Luca Francesco, 46.
 Del Vecchio Gustavo, 171.
 De Nava Giuseppe, 164, 200.
 De Nicola Enrico, 160.
 De Nicolò Vito Nicola, 160.
 Depretis Agostino, 17, 46, 49, 50, 55, 58, 61, 62, 68-70, 74, 75, 80, 81, 83, 86, 89, 91, 92, 100, 132, 195, 196.
 De Rosa Gabriele, 105.
 Derossi di Santarosa Pietro, 20.
 Derossi di Santarosa Santorre, 20.
 Derossi di Santarosa Teodoro, 25.
 Des Ambrois Luigi, 23, 27, 91.
 De' Stefani Alberto, 16-18, 132, 154, 155, 163, 170-174, 176, 181, 198.
 De Vincenzi Giuseppe, 46.
 De Viti de Marco Antonio, 106-109, 111, 112, 158.
 Di Broglio Ernesto, 99, 129, 199.
 Dina Giacomo, 51.
 Di Nardi Giuseppe, 10.
 Dobbert Gerhard, 185.
 Duchoqué Augusto, 56, 58, 59, 85, 87, 91, 98.
 Durkheim Émile, 132.
 Einaudi Luigi, 16, 86, 109, 112, 139, 151, 153, 160-164, 166, 167, 170, 171, 174.
 Einaudi Mario, 18.
 Ellena Vittorio, 102, 115, 196.
 Ellero Pietro, 63, 102.
 Erlanger, banchiere, 49.
 Errera Alberto, 64.
 Facta Luigi, 161, 197, 198.
 Faina Eugenio, 122.
 Fano Damascelli Ester, 184.
 Farina Paolo, 24, 25.
 Farneti Paolo, 73.
 Faucci Riccardo, 177, 184.

Favero Luigi, 65.
 Fera Luigi, 164.
 Ferrara Francesco, 17, 21, 31, 34, 43-49, 51-53, 62, 64, 65, 83, 91, 107, 153, 195.
 Ferraris Carlo F., 63, 69.
 Finali Gaspare, 89, 98, 99, 118, 126, 127, 180, 199.
 Finocchiaro Beniamino, 109.
 Fiorentino Francesco, 64.
 Firpo Luigi, 151.
 Fontana-Russo Luigi, 115.
 Forte Francesco, 14.
 Fortis Alessandro, 114.
 Fortunato Giustino, 64, 71.
 Fould, banchiere, 31.
 Franchetti Leopoldo, 102, 145.
 Frémy, banchiere, 49.
 Fried Robert C., 10.
 Fuà Giorgio, 153.
 Gagliardo Lazzaro, 196.
 Galeotti Gianluigi, 42.
 Gangemi Lello, 169, 170, 173, 174.
 Gasperini Gino, 182.
 Gentile Giovanni, 158.
 Giannini Massimo Severo, 13.
 Gianturco Emanuele, 111.
 Gille Bertrand, 11.
 Giolitti Giovanni, 17, 66, 82-84, 87, 89-91, 93, 96-99, 102, 105, 108-111, 114, 115, 117, 123, 127, 138, 143, 148, 151, 161-163, 167-169, 196, 199.
 Giorgini G. Battista, 64.
 Giretti Edoardo, 143, 145.
 Giuffrida Vincenzo, 159, 167, 168, 175.
 Giuliano Balbino, 163.
 Giuriati Giovanni, 178.
 Gneist Rudolf, 66-68.
 Gobbi Ulisse, 115.
 Gonzales Enrico, 175.
 Grasselli Ennio, 122.
 Graziani Augusto, sr., 71.
 Graziani Augusto, jr., 185.
 Greco Lelio, 182.
 Griffini Achille, 50.
 Grifone Pietro, 170, 184, 186.
 Grimaldi Bernardino, 62, 87, 88, 91, 196, 198, 199.
 Grossi Camillo, 189.

- Guaita Enrico, 144.
 Guarino Giuseppe, 14.
 Gumpłowicz Ludwig, 132.
 Hobson John Atkinson, 185.
 Howson Susan, 17.
 Hughes Henry Stuart, 113.
 Izzo Luigi, 29.
 Jandolo Eliseo, 191.
 Jung Guido, 198.
 Kelsen Hans, 179.
 Keynes John Maynard, 185.
 Kowalewsky Maksim Maksimovič, 132.
 Labriola Antonio, 179.
 Labriola Arturo, 161.
 Lacava Pietro, 197.
 La Farina Giuseppe, 102.
 Lambert Paul, 63.
 Lampertico Fedele, 63, 65, 103.
 Lanaro Silvio, 11.
 Landauer Karl, 185.
 Lanza Giovanni, 46, 51, 138.
 La Porta Luigi, 54.
 La Rocca Emilio, 179.
 Lassalle Ferdinand, 121.
 Laveleye (de) Emile, 63.
 Lazzari Costantino, 164.
 Lazzari Tommaso, 189.
 Lazzaro Giorgio, 11.
 Lenin V. Ilič, 166.
 Leone Enrico, 108.
 Leroy-Beaulieu Paul, 103.
 Lolini Ettore, 158.
 Loria Achille, 117, 166.
 Lorwin Lewis L., 185.
 Luigi Filippo, 21.
 Luzzatti Luigi, 16-18, 63, 83, 90, 93, 97, 110, 111, 114-124, 126-128, 134, 135, 138, 160, 161, 163, 172, 174, 180, 196, 197, 199.
 Maffi Antonio, 119.
 Magliani Agostino, 55, 58, 59, 62, 85-90, 94, 96, 115, 123, 132, 140, 148, 196, 198.
 Mainardi Giuseppe, 122.
 Majorana Angelo, 18, 123, 129, 197.
 Majorana-Calatabiano Salvatore, 79.
 Malatesta Alberto, 133.
 Mamiani Terenzio, 102.
 Manacorda Gastone, 93, 105.
 Mantellini Giuseppe, 83, 144.
 Maraviglia Maurizio, 189.
 Marescotti Angelo, 39.
 Mariotti Ruggero, 121.
 Martinelli Massimiliano, 35, 83, 172.
 Masé-Dari Eugenio, 110.
 Massera Alberto, 184.
 Massimini Fausto, 197.
 Matteotti Giacomo, 164, 165.
 Mazzola Ugo, 106, 107, 115.
 Maurogò nato I. Pesaro, 83.
 Mayer Teodoro, 180.
 McCulloch J. Ramsay, 20.
 Meda Filippo, 161, 169, 170, 197, 200.
 Melani Emilio, 101, 119, 122, 123.
 Melis Federigo, 117, 131.
 Mellana Filippo, 24, 26.
 Menabrea L. Federico, 24, 51, 56.
 Menichella Donato, 179.
 Messedaglia Angelo, 64, 66.
 Miceli Luigi, 95.
 Michels Roberto, 113.
 Mill James, 20.
 Minghetti Marco, 17, 37, 38, 42, 43, 46, 50, 59, 62, 64, 73, 80, 82, 91, 92, 98, 113, 115, 116, 118, 128, 138, 195, 196.
 Minotto Carlo, 130.
 Mirabello Carlo, 143.
 Miraglia Luigi, 64.
 Molinelli Raffaele, 72.
 Molle Giacomo, 153.
 Mongardini Carlo, 107.
 Monticelli, deputato, 37.
 Mori Giorgio, 184.
 Mordini Antonio, 46.
 Morin Enrico, 145.
 Morpurgo Emilio, 36.
 Morselli Emanuele, 188.
 Mosca Antonio, 37.
 Mosca Gactano, 73, 113.
 Moscati Amedeo, 52.
 Mosconi Antonio, 102, 179-181, 198.
 Mura Alberto, 178.

Musolino Benedetto, 46.
Musso Giacomo Andrea, 32.
Mussolini Benito, 133, 163-167, 176.
Muzii Pietro, 145.

Napoleone I, 20.
Negri Antonio, 11.
Neppi Modona Guido, 11.
Nicotera Giovanni, 61.
Nitti Francesco Saverio, 15, 16, 113,
116, 150-153, 156, 158-160, 163, 167,
168, 186, 199.

Onofri Rino, 14.
Orlando Vittorio Emanuele, 103, 159.
Orsini Luigi, 101, 119, 127.
Oytana G. Battista, 29, 30, 54, 99.

Padelletti Guido, 64.
Paleocapa Pietro, 26.
Palma Luigi, 64, 82, 102, 103.
Pantaleoni Maffeo, 103, 107-109, 113,
146, 191.
Papa Emilio Raffaele, 11.
Papafava Francesco, 115, 144, 145.
Paratore Giuseppe, 164, 200.
Parenzo Cesare, 95.
Pareto Vilfredo, 64, 105, 107, 108, 113,
115, 132, 191.
Parravicini Giannino, 34, 41, 42, 84,
85, 89.
Pasini Valentino, 33.
Paulucci de' Calboli Barone Giacomo,
69.
Pavone Claudio, 10.
Peano Camillo, 101, 161, 182, 200.
Pedone Antonio, 12, 14.
Peel Robert, 21.
Pelloux Luigi, 105, 106, 110, 114, 125,
129, 138.
Pepoli Gioacchino, 52.
Perazzi Costantino, 41, 58, 82, 89, 91,
101, 102, 199.
Perez Francesco Paolo, 100.
Pescatore Matteo, 24, 25, 52, 53.
Petitti di Roreto Ilarione, 23.
Petracchi Adriana, 10.
Petrocchi Carlo, 190-193.
Petrone Giuseppe, 106.
Picello G. Battista, 58, 101.

Pieri Piero, 11.
Piroli Giuseppe, 37.
Pirovano Luigi, 122.
Pisanelli Giuseppe, 102.
Placido Pasquale, 122.
Plebano Achille, 32-34, 39, 41-43, 52,
83, 84, 86, 105.
Polto Secondo, 26.
Ponza di S. Martino Gustavo, 26.
Porro Angelo, 10.
Presutti Enrico, 159.
Probyn J. William, 86.
Pugliese Francesco Paolo, 144.

Quarta Oronzo, 158.
Quazza Guido, 22.

Ragionieri Ernesto, 9, 51, 100, 106.
Raineri Giovanni, 188.
Ranelletti Oreste, 159, 160.
Ratner Sydney, 17.
Rattazzi Urbano, 28, 46, 49, 52, 80, 195.
Rava Luigi, 18, 97, 197.
Restelli Francesco, 53, 54.
Ricasoli Bettino, 44, 49, 80, 138.
Ricca-Salerno Giuseppe, 69.
Ricci Raffaello, 74.
Ricci Umberto, 156.
Ricci Vincenzo, 46, 91.
Riccio Gaetano, 122.
Righetti Giuseppe, 183.
Ripepe Eugenio, 72.
Ristuccia Salvemini Maria Teresa, 14.
Rochat Giorgio, 11.
Rocco Alfredo, 176, 193.
Roggero E., 132.
Romanelli Raffaele, 9, 62.
Romanin-Jacur Leone, 122.
Romano Santi, 102.
Romano Salvatore Francesco, 100.
Romeo Rosario, 20.
Rosano Pietro, 111, 197.
Rossi Alessandro, 116.
Rossi Giovanni, 130, 131.
Rossi Ernesto, 165, 170.
Rossi Pellegrino, 82.
Rossi-Doria Anna, 77.
Rostagno Fortunato, 101.
Rota Pietro, 162.
Rotelli Ettore, 10.

- Rotschild, banchiere, 49.
 Roux Luigi, 149.
 Rubini Giulio, 16, 122, 123, 199.
 Rudini (di) Antonio, 101, 105, 117, 119.
 Ruffilli Roberto, 9, 10.
 Ruffolo Giorgio, 14.
 Ruini Meuccio, 158.
 Sabbatini Mario, 11.
 Salandra Antonio, 64, 71, 73, 74, 97, 114, 154, 164, 197, 199.
 Salvadori Massimo L., 152.
 Salvemini Gaetano, 109, 149, 158, 176.
 Salvestrini Arnaldo, 79.
 Salvioli Giuseppe, 151.
 Santomassimo Giampasquale, 179.
 Saporito Vincenzo, 16, 124.
 Saracco Giuseppe, 37, 87, 95, 99, 126, 129.
 Saredo Giuseppe, 102.
 Scagnetti Giulio, 178, 183, 184.
 Schanzer Carlo, 102, 161, 200.
 Schmoller Gustav, 151.
 Schulze-Delitzsch Hermann, 113.
 Scialoja Antonio, jr., 11, 153.
 Scialoja Antonio, 17, 33, 34, 44-46, 48, 52, 57, 62-64, 78, 80, 86, 91, 99, 116, 195.
 Scialoja Vittorio, 176.
 Sclopis Federico, 19.
 Seismit-Doda Federico, 62, 82-86, 90, 196, 198.
 Sella Quintino, 15, 17, 25, 35-42, 46, 48, 51, 55-59, 62, 64, 78-80, 91, 92, 99, 115, 128, 138, 152, 153, 195.
 Serafini Filippo, 63.
 Sergi Giuseppe, 132.
 Serpieri Arrigo, 18, 191.
 Sirugo Francesco, 21.
 Solari Gioele, 179.
 Solaro della Margarita Clemente, 20.
 Soldi Romeo, 108.
 Soleri Marcello, 198.
 Sonnino Sydney, 41, 65, 69, 70, 74, 75, 87, 100, 102, 113, 114, 118, 119, 149, 196, 199.
 Spaventa Renato, 163, 174, 178.
 Spaventa Silvio, 55, 56, 61, 66, 74-76, 83, 98, 102.
 Spencer Herbert, 70, 71.
 Spinella Mario, 106.
 Spirito Ugo, 179, 185.
 Stringher Bonaldo, 102, 199.
 Tabarrini Marco, 64, 102.
 Tagliacozzo Enzo, 72.
 Talamo Giuseppe, 11.
 Tango Vincenzo, 101.
 Tangorra Vincenzo, 114, 132-137, 139, 141, 158, 162, 163, 166, 170, 171, 178, 190, 200.
 Taradel Alessandro, 139.
 Tasca Angelo, 172.
 Tassinari Giuseppe, 18.
 Tecchio Sebastiano, 37.
 Tedeschi E. E., 132.
 Tedesco Francesco, 102, 138, 161, 162, 198, 199.
 Thaon di Revel Paolo, 17, 18, 185, 186, 190, 198.
 Thiers Adolphe, 95.
 Tittoni Tommaso, 157.
 Tonduti della Scarena, ministro, 19.
 Torlonia Giovanni, 122.
 Torrigiani Pietro, 37.
 Trabucco di Castagnetto Cesare, 27.
 Tranfaglia Nicola, 9.
 Treves Claudio, 149.
 Trevisonno Nicola, 146, 147.
 Troglia Michelangelo, 36.
 Tumedei Cesare, 180.
 Turati Filippo, 109.
 Turiello Pasquale, 64, 71-74, 106.
 Uhr Carl G., 17.
 Vacchelli Pietro, 94, 97, 114, 125, 126, 197, 199.
 Valerio Lorenzo, 26, 37.
 Vegezzi Francesco Saverio, 195.
 Vianello Vincenzo, 132.
 Vidari Ercole, 64.
 Villa Giovanni, 159, 183.
 Villari Pasquale, 102.
 Villari Rosario, 65, 72, 152.
 Visentini Bruno, 153.
 Vita-Finzi Paolo, 121.
 Vitale Eligio, 95, 99.

Vittorio Amedeo II, 22.
 Vittorio Emanuele II, 51.
 Volpicelli Arnaldo, 179.
 Volpi Franco, 10, 13.
 Volpi di Misurata Giuseppe, 176-179,
 198.

Wagner Adolph, 32, 71, 151.
 Weber Max, 179.
 Winch Donald N., 17.

Wollemborg Leone, 197.

Zanardelli Giuseppe, 65, 92, 99, 114,
 116.
 Zanni Rosiello Isabella, 9.
 Zanotti-Bianco Umberto, 65, 108, 111.
 Zapelloni Federico, 122.
 Zoli Corrado, 102.
 Zorli Alberto, 106, 135.
 Zupelli Vittorio, 154, 163, 166, 189.

Finito di stampare in Torino il 20 giugno 1975
presso la Tipografia Torinese Stabilimento Poligrafico s.p.a.

FONDAZIONE LUIGI EINAUDI

TORINO

« Bibliografia degli scritti di Luigi Einaudi »

(dal 1893 al 1970)

A cura di Luigi Firpo

Pubblicazione promossa dalla Banca d'Italia

Un volume di 909 pagine, con 7 ritratti, 14 riproduzioni di manoscritti e 103 riproduzioni di frontespizi. L. 18.000

Dalla Prefazione di Mario Einaudi:

Questa Bibliografia degli scritti di Luigi Einaudi viene pubblicata nel decimo anniversario della sua scomparsa. L'opera che in questa ricorrenza si presenta è il frutto cospicuo di una collaborazione continua e di un lavoro tenace, che nel corso di parecchi anni hanno legato in un comune intento studiosi privati e istituzioni pubbliche (...).

(...) la Bibliografia comprende tutti indistintamente gli scritti di Luigi Einaudi, tanto quelli firmati o siglati, quanto gli anonimi o pseudonimi, purché in qualche modo documentati e autenticati dall'archivio dell'Autore. Il materiale, soprattutto giornalistico, così recuperato risulta raro, sovente insospettato, ed offre per la prima volta un quadro della straordinaria varietà e vastità dell'opera di Luigi Einaudi. Se è vero che nessuna bibliografia può aspirare legittimamente al vanto della completezza, questa vi si avvicina con margini di scarto probabilmente minimi: soltanto quando l'intero carteggio sarà stato adunato, trascritto e investigato, potrà forse emergere qualche ulteriore indicazione. Grazie a questa indagine globale e ai nuovi sussidi documentari, il numero delle schede raccolte [assomma] a più di 3800.

Dall'Avvertenza di Luigi Firpo:

Sono bibliograficamente descritte (...) tutte le opere di Luigi Einaudi: volumi, saggi, articoli, corsi di lezioni, lettere, prefazioni, discorsi, interventi parlamentari, recensioni, traduzioni, qualunque testo insomma da lui dettato, purché abbia avuto diffusione attraverso la stampa (...). Di scritti inediti non si fa menzione e così pure degli appunti, delle minute, delle copie rivedute, delle bozze di stampa corrette, eventualmente superstiti nell'archivio dell'Autore o in altri fondi pubblici e privati: si tratta di materiali che, insieme ai carteggi e ai più vari documenti, troveranno illustrazione in altra sede.

La Bibliografia è ordinata cronologicamente in base all'anno solare della pubblicazione (...). All'interno di ciascun anno solare l'ordinamento è alfabetico per titoli. Un'estensione del criterio cronologico all'interno delle singole sezioni annue, che sarebbe stata possibile e utile per gli articoli apparsi in quotidiani o in riviste caratterizzate da frequente periodicità, ha dovuto essere tralasciata per l'impossibilità di datare più specificamente numerosissimi testi.

« Scrittori italiani di politica, economia e storia »



MARSILIO DA PADOVA, *Defensor Pacis*, nella traduzione in volgare fiorentino del 1363, a cura di Carlo Pincin - 1966 (pp. 604).
L. 15.000

Il Difenditore della pace è una traduzione fiorentina del Defensor pacis di Marsilio da Padova fatta nel 1363, da una traduzione francese sconosciuta. Conosciuto fin dal Cinquecento, citato nel Vocabolario degli accademici della Crusca, usato per la ricostruzione critica del Defensor pacis nei Monumenta Germaniae historica, lo scritto trecentesco viene per la prima volta pubblicato dall'autografo della Laurenziana.

DALMAZZO FRANCESCO VASCO, *Opere*, a cura di Silvia Rota Ghibaudi - 1966 (pp. 779).
L. 15.000

La produzione dell'illuminista e riformatore monregalese D. F. Vasco (1732-1794) inizia con un progetto costituzionale destinato alla Corsica insorta (1765) e si conclude con un altro progetto costituzionale (1791) destinato ai regnanti minacciati dalla rivoluzione francese. Tra questi due progetti si snoda una serie di opere riformistiche, che si affiancano a quelle dei maggiori rappresentanti del tempo (Verri, Beccaria, Filangieri) ed hanno per oggetto la riforma del diritto civile e penale, del sistema tributario, della politica agraria.

CARLO ILARIONE PETITTI DI RORETO, *Opere scelte*, a cura di Gian Mario Bravo - 1969 (2 voll., pp. 2159).
L. 30.000

Nell'ampia produzione politica, economica e sociale del riformatore liberale-moderato piemontese C. I. Petitti (1790-1850), sono stati scelti alcuni fra gli scritti più significativi per delinearne la figura, nei suoi rapporti con l'ambiente politico dell'Italia pregarantistica e nelle sue multiformi relazioni con numerosi stranieri. Vengono raccolti alcuni lavori giovanili compilati dal Petitti per il principe di Carignano, poi re Carlo Alberto; numerose collaborazioni a importanti giornali e riviste di tutta Italia, per giungere infine ai più elaborati scritti economici e sociali della maturità.

« Studi »

1. *Nord e Sud nella società e nell'economia italiana di oggi*. Atti del Convegno promosso dalla Fondazione Einaudi (Torino, 30 marzo - 8 aprile 1967) - 1968 (pp. 544). L. 4.000
2. GIAN MARIO BRAVO, *Torino operaia. Mondo del lavoro e idee sociali nell'età di Carlo Alberto* - 1968 (pp. 304). L. 3.000
- 3-4-5. *Banche, governo e parlamento negli Stati sardi. Fonti documentarie (1843 - 1861)*, a cura di ERNESTO ROSSI e GIAN PAOLO NITTI - 1968 (3 voll., pp. xcvi-2196). L. 25.000
6. TERENCE COZZI, *Sviluppo e stabilità dell'economia* - 1969 (pp. 194). L. 2.500
7. ANDREA CAIZZI, *Terra, vigneto e uomini nelle colline novaresi durante l'ultimo secolo* - 1969 (pp. 202). L. 2.500
8. SALVATORE SECHI, *Dopoguerra e fascismo in Sardegna* - 1969 (pp. 504). L. 5.000
9. ALDO AGOSTI, ANNAMARIA ANDREASI, GIAN MARIO BRAVO, DORA MARUCCO, MARIELLA NEJROTTI, *Il movimento sindacale in Italia. Rassegna di studi (1945-1969)* - 1971 (seconda edizione) (pp. 148). L. 1.800
10. DORA MARUCCO, *Arturo Labriola e il sindacalismo rivoluzionario in Italia* - 1970 (pp. 352). L. 4.000
11. *Anarchici e anarchia nel mondo contemporaneo*. Atti del Convegno promosso dalla Fondazione Einaudi (Torino, 5, 6 e 7 dicembre 1969) - 1971 (pp. 654). L. 6.000
12. MARCELLO CARMAGNANI, *Sviluppo industriale e sottosviluppo economico. Il caso cileno (1860-1920)* - 1971 (pp. 242). L. 3.000
13. FRANCO BONELLI, *La crisi del 1907. Una tappa dello sviluppo industriale in Italia* - 1971 (pp. 240). L. 3.500
14. *Dipendenza e sottosviluppo in America Latina*, a cura di SALVATORE SECHI - 1972 (pp. 420). L. 4.000
15. ALESSANDRO VERCELLI, *Teoria della struttura economica capitalistica. Il metodo di Marx e i fondamenti della critica all'economia politica* - 1973 (pp. 264). L. 3.500
16. FERNANDO CLAUDIN, ANNIE KRIEGLER, ROBERT PARIS, ERNESTO RAGIONIERI, MASSIMO L. SALVADORI, PAOLO SPRIANO, LEO VALIANI, *Problemi di storia dell'Internazionale Comunista (1919-1939)*, a cura di ALDO AGOSTI. Relazioni tenute al Seminario di studi organizzato dalla Fondazione Luigi Einaudi (Torino, aprile 1972) - 1974 (pp. 254). L. 3.800

17. MAURO AMBROSOLI, *John Symonds. Agricoltura e politica in Corsica e in Italia (1765-1770) - 1974* (pp. 166). L. 2.500
18. GIOVANNI ASSERETO, *La Repubblica ligure (1797-1799). Lotte politiche e problemi finanziari - 1975* (pp. 276). L. 4.000
19. *Commemorazione di Luigi Einaudi nel centenario della nascita (1874-1974) - 1975* (pp. 160). L. 2.500
20. RICCARDO FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al fascismo - 1975* (pp. 208). L. 3.000
21. *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale. Relazioni tenute al convegno di studi svoltosi presso la Fondazione Luigi Einaudi (Torino, 25-26 ottobre 1974) - 1975* (pp. 244). L. 3.500

« Annali della Fondazione Luigi Einaudi »

Vol. I, 1967, L. 5.000 - Vol. II, 1968, L. 6.000
 Vol. III, 1969, L. 6.000 - Vol. IV, 1970, L. 8.000
 Vol. V, 1971, L. 8.000 - Vol. VI, 1972, L. 8.000
 Vol. VII, 1973, L. 8.000 - Vol. VIII, 1974 (in corso di stampa)

FONDAZIONE LUIGI EINAUDI

Via Principe Amedeo, 34 - 10123 Torino - Tel. 83.56.56

Distribuzione per l'Italia:

MESSAGGERIE ITALIANE S.p.A. - Corso Peschiera, 321 int. 0 - 10139 Torino

FONDAZIONE LUIGI EINAUDI - TORINO

Studi 20

RICCARDO FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero
economico. Il caso della contabilità di
Stato da Cavour al Fascismo*

Lire 3.000

